

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 6
TOMO I**

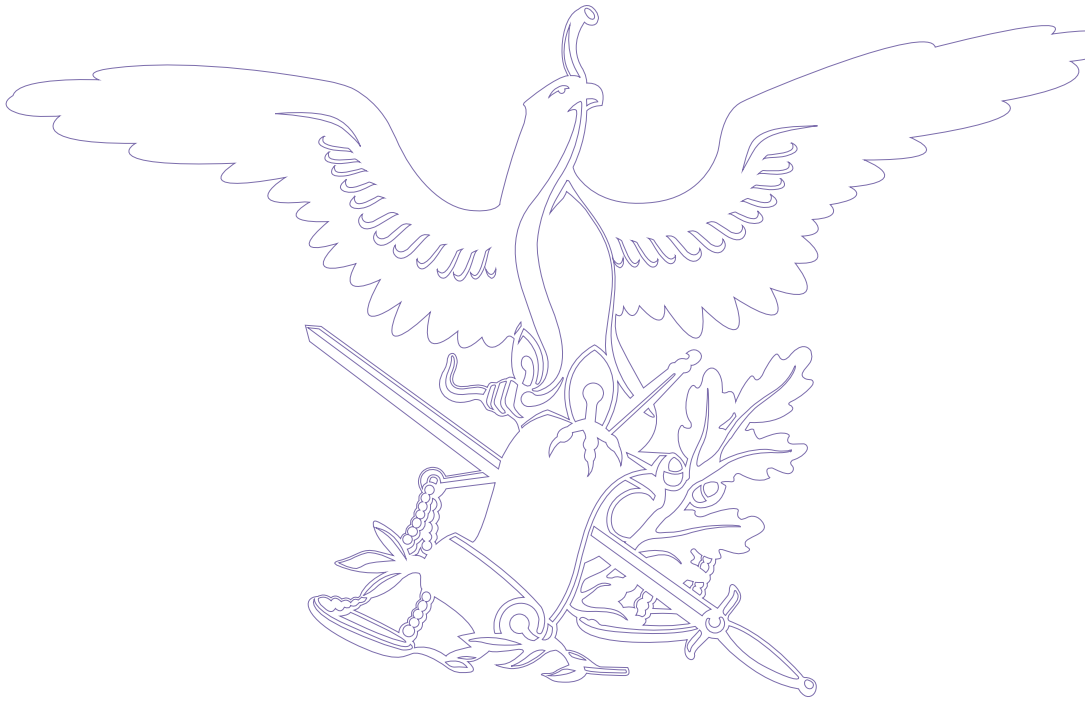
Octubre de 2021

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 6
TOMO I

Octubre 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 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

5

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 2**

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

1413

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes

1569

■ **Subsección 2**

Por contradicción de tesis

1653

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias

1749

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad

1765

■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis 1945

■ Subsección

Por sustitución 2101

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 2131

■ Subsección 2

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad 2137

■ CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis 2265

■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por reiteración..... 3217

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 3497

■ SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

■ Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Subsección 1

Pleno..... 3887

■ Subsección 3

Ministro Presidente 3893

■ Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal 3927

■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas..... 4023

Índice de Sentencias 4053

Índice de Votos 4067

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales	4129
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	4195
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	4197
Índice en Materia Constitucional.....	4201
Índice en Materia Penal	4207
Índice en Materia Administrativa.....	4213
Índice en Materia Civil.....	4221
Índice en Materia Laboral	4227
Índice en Materia Común.....	4233
Índice de Jurisprudencia por Precedentes	4247
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	4249
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	4261
Índice de Ordenamientos	4283

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:

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

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

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

TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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

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

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

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

ÉPOCAS



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

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

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

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

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

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

SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

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

UNDÉCIMA ÉPOCA

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

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA



Subsección 4

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

I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) PUEDE PRESENTARLA EN REPRESENTACIÓN DE ESTE ENTE LEGITIMADO.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR VIOLACIONES A LO ESTABLECIDO EN UNA LEY GENERAL.

IV. FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

V. LEYES GENERALES. TIENEN POR OBJETO DISTRIBUIR LAS COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS, OTORGANDO LAS BASES PARA EL DESARROLLO DE LAS LEYES LOCALES CORRELATIVAS.

VI. LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL EN MATERIAS CONCURRENTES. SU VALIDEZ DEPENDE DE LO ESTABLECIDO TANTO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL COMO EN LAS LEYES GENERALES.

VII. ARCHIVOS. FINALIDAD DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE FEBRERO DE 2014, A LOS ARTÍCULOS 6o. Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXI-





CANOS, QUE FACULTÓ AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EMITIR UNA LEY GENERAL EN LA MATERIA.

VIII. ARCHIVOS. DADA LA CONCURRENCIA LEGISLATIVA EN DICHA MATERIA, LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA LEGISLAR EN SUS ASPECTOS PRIMARIOS, PERO QUEDAN FACULTADOS PARA ARMONIZAR Y ADECUAR SUS LEGISLACIONES CONFORME A LA LEY GENERAL RELATIVA (DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE FEBRERO DE 2014).

IX. ARCHIVOS. EL HECHO DE QUE LA LEY GENERAL DISPONGA LAS BASES Y LOS PRINCIPIOS EN LA MATERIA NO IMPLICA QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES DEBAN UTILIZAR LOS MISMOS CONCEPTOS O DEFINICIONES QUE ESTA ÚLTIMA ESTABLECE.

X. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE DENOMINEN ARCHIVOS GENERALES A LOS DE LOS SUJETOS OBLIGADOS A NIVEL LOCAL, NO VIOLA LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 3, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XI. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE ESPECIFIQUE QUE, A EFECTO DE EVITAR LA BAJA DOCUMENTAL, LOS DOCUMENTOS DEBEN CONSERVAR SUS VALORES ADMINISTRATIVOS, LEGALES, FISCALES O CONTABLES, ES CONSISTENTE CON LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 3, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA NO SE HAYA PRECISADO QUE LA CONSERVACIÓN DE ARCHIVOS SERÁ RESPECTO DE DOCUMENTOS EN FORMATO DIGITAL, NO VULNERA LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, EN TANTO QUE DEFINE AL DOCUMENTO DE ARCHIVO CON INDEPENDENCIA DE SU SOPOR-



TE DOCUMENTAL (ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XIII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL EMPLEO EN LA LEY RELATIVA DE LAS SERIES DOCUMENTALES COMO BASE DE LA ESTRUCTURA DE UN ARCHIVO, PARA DEFINIR EL CUADRO GENERAL DE CLASIFICACIÓN ARCHIVÍSTICA, NO CONTRARÍA LA DEFINICIÓN ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS (ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XIV. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE HAYA UNIDO EN UNA SOLA DEFINICIÓN LAS QUE, DE MANERA SEPARADA, ESTABLECE LA LEY GENERAL PARA LOS INSTRUMENTOS DE CONSULTA Y LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL ARCHIVÍSTICO, NO VULNERA ESTA ÚLTIMA (ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XXIV, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XV. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL EMPLEO DEL TÉRMINO INVENTARIO "DE EXPEDIENTES" EN LUGAR DE INVENTARIO "DOCUMENTAL", EN LA LEY RELATIVA, NO CONTRAVIENE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XXVI, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XVI. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA NO SE HAYA SEÑALADO "ENTIDADES FEDERATIVAS" SINO "ESTATALES", EN LA DEFINICIÓN DE PATRIMONIO DOCUMENTAL, RESPETA LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XXX, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XVII. ARCHIVOS. OBLIGACIONES A CARGO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL ESTABLECIMIENTO DE SUS SISTEMAS LOCALES, EN TÉRMINOS DE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XVIII. ARCHIVOS. LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGULAR SUS SISTEMAS LOCALES SE ENCUENTRA LIMITADA A QUE LA INTEGRACIÓN, ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO DE



ÉSTOS SE PREVEA ENTÉRMINOS EQUIVALENTES A LOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

XIX. ARCHIVOS. EL DISEÑO DE SU SISTEMA NIVEL LOCAL SERÁ EQUIVALENTE AL FEDERAL, CUANDO AQUÉL NO ENTORPEZCA, DIFICULTE O IMPOSIBILITE EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL, NI SU DEBIDA COORDINACIÓN.

XX. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA NO INCLUSIÓN DE LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA, DE LOS TITULARES DE LAS ÁREAS DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA, JURÍDICO Y MEJORA CONTINUA, ASÍ COMO DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL O SUS EQUIVALENTES, EN LA INTEGRACIÓN DEL GRUPO INTERDISCIPLINARIO DE LOS SUJETOS OBLIGADOS PREVISTO EN LA LEY RELATIVA, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XXIII, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XXI. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA LEY RELATIVA ES ACORDE CON LA LEY GENERAL DE LA MATERIA AL DEFINIR AL "SISTEMA INSTITUCIONAL" (ARTÍCULO 3, FRACCIÓN XXXVI, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XXII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. FACULTAD DEL TITULAR DEL EJECUTIVO LOCAL PARA EMITIR LAS DECLARATORIAS DE PATRIMONIO DE ESA ENTIDAD, SIN OTORGAR PARTICIPACIÓN AL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO, PREVISTA EN LA LEY RELATIVA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 8 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XXIII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE DOTE AL PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CON LAS CALIDADES DE INALIENABLE, INEMBARGABLE Y NO SUJETO A GRAVAMEN O AFECTACIÓN DE DOMINIO, NO VIOLA LA COMPETENCIA DEL EJECUTIVO FEDERAL, A TRAVÉS DEL ARCHIVO GENERAL, PARA EMITIR DECLARATORIAS DE PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA NACIÓN (ARTÍCULO 6, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).





XXIV. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA FACULTAD DEL EJECUTIVO DE ESA ENTIDAD PARA EMITIR DECLARATORIAS DE PATRIMONIO DOCUMENTAL DEL ESTADO ES DIVERSA A LA DEL EJECUTIVO FEDERAL PARA EMITIR LAS RELATIVAS AL PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA NACIÓN (ARTÍCULO 6, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ARCHIVO DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XXV. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL HECHO DE QUE LA LEY RELATIVA DOTE AL PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CON LAS CALIDADES DE INALIENABLE, INEMBARGABLE Y NO SUJETO A GRAVAMEN O AFECTACIÓN DE DOMINIO, NO VULNERA LA ATRIBUCIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR SOBRE MONUMENTOS HISTÓRICOS (ARTÍCULO 6, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XXVI. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA INCLUSIÓN DEL GRUPO INTERDISCIPLINARIO EN LA INTEGRACIÓN DEL SISTEMA INSTITUCIONAL DE ARCHIVOS DE CADA SUJETO OBLIGADO PREVISTO EN LA LEY RELATIVA, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XXVII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE FACULTE AL TITULAR DEL ÁREA COORDINADORA DEL ARCHIVO PARA NOMBRAR A LOS RESPONSABLES DEL ARCHIVO DE CONCENTRACIÓN Y DEL ARCHIVO HISTÓRICO, Y NO ASÍ AL TITULAR DEL SUJETO OBLIGADO COMO SE PREVIÓ EN LA LEY GENERAL, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "A SU VEZ, LOS RESPONSABLES REFERIDOS EN LOS INCISOS C) Y D), SERÁN NOMBRADOS POR EL TITULAR DEL ÁREA COORDINADORA DE ARCHIVOS CORRESPONDIENTES", DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS].

XXVIII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA LEY RELATIVA ESTABLECIÓ AL TITULAR DE LA CONTRALORÍA DEL ESTADO COMO EL EQUIVALENTE AL TITULAR DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN



PÚBLICA (ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XXIX. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA LEY RELATIVA, AL NO PREVER A LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO COMO INTEGRANTE DEL CONSEJO ESTATAL, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XXX. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA NO SE PREVEAN COMO INTEGRANTES DEL CONSEJO ESTATAL A LOS MUNICIPIOS, REPRESENTADOS POR SUS PRESIDENTES, NO VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XXXI. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA LEY RELATIVA PREVÉ QUÉ INTEGRANTES DEL CONSEJO ESTATAL CUENTAN CON VOZ Y VOTO EN LAS SESIONES CORRESPONDIENTES (ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XXXII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA LEY RELATIVA, AL CONSIDERAR AL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO COMO UN ORGANISMO ESPECIALIZADO EN MATERIA DE ARCHIVOS SECTORIZADO A LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO, CON AUTONOMÍA TÉCNICA Y DE GESTIÓN, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 85, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SECTORIZADO A LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO," DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XXXIII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA LEY RELATIVA, AL PREVER LA OPINIÓN TÉCNICA DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS O, EN SU CASO, DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, COMO REQUISITO PARA NO CLASIFICAR COMO RESERVADA LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS O DELITOS DE LESA HUMANIDAD, VULNERA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA, YA QUE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS NO CONDICIONA ESA PROHIBICIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).



LO 39, PÁRRAFOS TERCERO Y ÚLTIMO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "SIEMPRE Y CUANDO NO SE CONTRAPONGA CON LO ESTABLECIDO EN EL PÁRRAFO ANTERIOR", DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XXXIV. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE PREVEA QUE EL DIRECTOR GENERAL DEL ÁREA COORDINADORA DE ARCHIVOS SERÁ TAMBIÉN TITULAR DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ARCHIVOS DEL ESTADO, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "EL ÁREA COORDINADORA DE ARCHIVOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO SE DENOMINARÁ DIRECCIÓN GENERAL DE ARCHIVOS DEL ESTADO", DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XXXV. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. AL OTORGAR LA LEY RELATIVA EL CARÁCTER DE DIRECTOR GENERAL AL TITULAR DEL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO, NO VULNERA LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 85 –SALVO SU PORCIÓN NORMATIVA "SECTORIZADO A LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO"– DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XXXVI. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL HECHO DE QUE LA LEY RELATIVA OMITA PREVER LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA PARA SER TITULAR DEL ÁREA COORDINADORA DE ARCHIVOS Y DE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL ARCHIVO, NO VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA NI IMPLICA UNA DEFICIENTE REGULACIÓN (LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XXXVII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL HECHO DE QUE LA LEY RELATIVA OMITA PREVER EL NIVEL JERÁRQUICO DEL TITULAR DEL ÁREA COORDINADORA DE ARCHIVOS, NO VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA NI IMPLICA UNA DEFICIENTE REGULACIÓN (ARTÍCULO 29 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).



XXXVIII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA LEY RELATIVA SÍ ESTABLECE EL PERFIL QUE DEBEN TENER LOS RESPONSABLES DE LAS OFICIALÍAS DE PARTES O DE GESTIÓN DOCUMENTAL Y LOS RESPONSABLES DE LOS ARCHIVOS DE CONCENTRACIÓN, POR LO QUE NO VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (ARTÍCULOS 31 Y 33 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XXXIX. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA FACULTAD DEL ARCHIVO GENERAL DE LA ENTIDAD DE CONVENIR LAS BASES, PROCEDIMIENTOS, CONDICIONANTES Y GARANTÍAS CON LOS PARTICULARES, A EFECTO DE ELABORAR UNA VERSIÓN FACSIMILAR O DIGITAL DE LOS DOCUMENTOS O ARCHIVOS DE INTERÉS PÚBLICO EN POSESIÓN DE LOS PARTICULARES, PREVISTA EN LA LEY RELATIVA, NO INVADIRÍA LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DEL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN (ARTÍCULO 81 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XL. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA FACULTAD DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ARCHIVOS DEL ESTADO PARA REALIZAR LA DECLARATORIA DE INTERÉS PÚBLICO RESPECTO DE DOCUMENTOS O ARCHIVOS PRIVADOS DEL ESTADO EN COORDINACIÓN CON EL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, PREVISTA EN LA LEY RELATIVA, NO INVADIRÍA LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DEL ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN (ARTÍCULO 88, FRACCIÓN IX, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XLI. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. PREVISIÓN DE LAS INFRACCIONES GRAVES CONTENIDAS EN LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS (DESESTIMACIÓN RESPECTO DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA ATRIBUIDA AL ARTÍCULO 6 DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XLII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA LEY RELATIVA, AL CONSIDERAR COMO NO GRAVES DISTINTAS INFRACCIONES QUE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS PREVÉ COMO GRAVES, SE CONTRAPONA CON EL ARTÍCULO 116 DE ESTA ÚLTIMA, TRASCENDIENDO A LOS ASPECTOS COMPETENCIALES DE LA SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN



DE LOS RESPECTIVOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 124, FRACCIONES I, III Y V, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XLIII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL HECHO DE QUE EN LA LEY GENERAL NO SE PREVEA EL PLAZO PARA QUE LOS CONSEJOS LOCALES DE ARCHIVOS COMIENCEN A SESIONAR, NO VULNERA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XLIV. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA LEY RELATIVA SÍ PREVIÓ EL PLAZO PARA QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS IMPLEMENTEN SU SISTEMA INSTITUCIONAL, EL QUE DEBE OCURRIR A MÁS TARDAR EL ÚLTIMO DÍA DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE (RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XLV. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA LEY RELATIVA SÍ ESTABLECE LA FECHA DE CREACIÓN DEL ARCHIVO GENERAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XLVI. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE PREVEA UN ENCARGADO PARA PRESIDIR EL CONSEJO ESTATAL, NO OBSTANTE QUE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS NO PREVEA LA FIGURA DE "ENCARGADO DEL DESPACHO", NO VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XLVII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL LEGISLADOR LOCAL NO ESTÁ OBLIGADO A ESTABLECER EN LA LEY RELATIVA EL PLAZO POR EL QUE EL TITULAR DE LA DIRECCIÓN DE ÁREA DEL ARCHIVO HISTÓRICO DEL GOBIERNO DEL ESTADO FUNDIRÍA COMO ENCARGADO DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO ESTATAL DE ARCHIVOS (ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).



XLVIII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. LA ATRIBUCIÓN AL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DE DICHA ENTIDAD, DE VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA, MIENTRAS SE INTERPRETE QUE AQUÉL SE INSTITUYE COMO UN ÓRGANO COADYUVANTE DEL ARCHIVO ESTATAL (VALIDEZ DEL ARTÍCULO 115, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS).

XLIX. REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE INCLUYA AL ARCHIVO GENERAL DEL REGISTRO CIVIL DE LA ENTIDAD COMO PARTE DEL SISTEMA ESTATAL DE ARCHIVOS Y PREVEA SUS ATRIBUCIONES, RESPETA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (ARTÍCULO 7 DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).

L. REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO. LA LEY RELATIVA, AL PREVER LA COORDINACIÓN DEL ARCHIVO GENERAL DEL REGISTRO CIVIL CON LOS SISTEMAS ESTATALES DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN, ES CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 7, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).

LI. REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO. LA LEY RELATIVA SE ENCUENTRA ARMONIZADA EN LO CONCERNIENTE A LA COORDINACIÓN DEL ARCHIVO GENERAL DEL REGISTRO CIVIL, COMO PARTE INTEGRANTE DEL SISTEMA ESTATAL DE ARCHIVOS, CON LOS SISTEMAS ESTATALES DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN (ARTÍCULO 7 DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).

LII. REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO. LA LEY LOCAL NO SUBORDINA EL ARCHIVO GENERAL DE LA ENTIDAD AL DIRECTOR GENERAL DEL REGISTRO CIVIL (ARTÍCULO 6, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).

LIII. REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO. EL HECHO DE QUE EN LA LEY LOCAL SE SUBORDINE EL ARCHIVO RELATIVO AL DIRECTOR GENERAL DEL REGISTRO CIVIL, NO ES VIOLATORIO DEL PRINCIPIO DE AUTO-



NOMÍA PREVISTO PARA EL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO DE JALISCO (ARTÍCULO 6, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).

LIV. ARCHIVOS. EL LEGISLADOR LOCAL NO SE ENCUENTRA OBLIGADO A REGULAR LOS DELITOS EN DICHA MATERIA EN EL CÓDIGO PENAL DE LA ENTIDAD.

LV. ARCHIVOS. EL LEGISLADOR LOCAL NO ESTÁ OBLIGADO A REPLICAR LOS DELITOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (ARTÍCULO 151 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

LVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE SUS EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIONES VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL ÁREA COORDINADORA DE ARCHIVOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO SE DENOMINARÁ DIRECCIÓN GENERAL DE ARCHIVOS DEL ESTADO" Y XXIII, 21, FRACCIÓN III Y PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A SU VEZ, LOS RESPONSABLES REFERIDOS EN LOS INCISOS C) Y D), SERÁN NOMBRADOS POR EL TITULAR DEL ÁREA COORDINADORA DE ARCHIVOS CORRESPONDIENTE", 39, PÁRRAFOS TERCERO Y ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIEMPRE Y CUANDO NO SE CONTRAPONGA EN LOS ESTABLECIDO EN EL PÁRRAFO ANTERIOR", 56, 73, 85, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SECTORIZADO A LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO" Y 124, FRACCIONES I, III Y V, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS].

LVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. APLICACIÓN DIRECTA DE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS, UNA VEZ QUE LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ SURTE SUS EFECTOS Y HASTA TANTO EL LEGISLADOR LOCAL NO SUBSANE EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIONES VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EL ÁREA COORDINADORA DE ARCHIVOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO SE DENOMINARÁ DIRECCIÓN GENERAL DE ARCHIVOS DEL ESTADO" Y XXIII, 21, FRACCIÓN III Y PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "A SU



VEZ, LOS RESPONSABLES REFERIDOS EN LOS INCISOS C) Y D), SERÁN NOMBRADOS POR EL TITULAR DEL ÁREA COORDINADORA DE ARCHIVOS CORRESPONDIENTE", 39, PÁRRAFOS TERCERO Y ÚLTIMO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIEMPRE Y CUANDO NO SE CONTRAPONGA EN LOS ESTABLECIDO EN EL PÁRRAFO ANTERIOR", 56, 73, 85, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SECTORIZADO A LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO" Y 124, FRACCIONES I, III Y V, DE LA LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 141/2019. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 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 cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisoras y normas impugnadas.** Por escrito presentado el diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por conducto de Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos de dicho instituto, 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 de reforma Número 27589/LXII/19, publicado el martes 19 de noviembre de 2019, en la Sección IV del Periódico Oficial del Estado de Jalisco, mediante el cual se expide la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, de la cual se reclaman de manera destacada los artículos 3, 6, segundo párrafo, 8, 21, 29, 31, 33, 39, 56, 73, 81, 85, 88, fracción IX, 115, segundo párrafo, 124, el artículo segundo transitorio, así como las omisiones que se imputan en lo general a dicha ley; el artículo sexto del Decreto por el que se reforman los artículos 6o., 7o. y 9o. de la Ley de Registro Civil del Estado de Jalisco; así como el artículo 151 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco vigente, publicado también en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco. Con respecto a las omisiones se (sic) refiere, ellas se detallan en los conceptos de invalidez en los que se impugna de manera genérica, una omisión de la ley, no como tal un artículo en específico, mismas que constituyen omisiones relativas de ejercicio obligatorio ...".

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales que se estiman vulnerados. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales consideró violados los artículos 1o., 6o., apartado A, 16, 73, fracciones XXV, XXIX-S y XXIX-T, 109 y 124, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales hace valer, en síntesis, los argumentos siguientes.

En un primer apartado, la accionante señala que en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de transparencia de siete de febrero de dos mil catorce, el Poder Reformador de la Constitución ordenó a las Legislaturas Locales armonizar su normativa conforme al Decreto.

El artículo primero transitorio de dicho Decreto, al prever *demás ordenamientos*, se refiere a la Ley General de Archivos. Así, el Congreso de la Unión, conforme al artículo 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, expidió la tríada de leyes generales –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y Ley General de Archivos– en las que, en su régimen transitorio, se ordenó a las Legislaturas Locales armonizar la legislación correspondiente, de tal manera que dicha armonización no debe verse de manera aislada, sino conjunta para la configu-



ración normativa del derecho de acceso a la información, la protección de datos personales y la garantía de organizar, conservar y preservar los archivos para respetar el derecho a la verdad y el acceso a la información contenida en los archivos.

Señala que conforme al artículo 6o., fracción IV, apartado A, de la Constitución, los sujetos obligados deben preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y, por su parte, la Ley General de Archivos establece el deber del Estado Mexicano de garantizar la organización, conservación y preservación de archivos para respetar el derecho a la verdad y el acceso a la información.

Indica que el derecho a la verdad implica que las autoridades se abstengan de proporcionar información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación de derechos humanos, por lo que este derecho se resume en la obligación de informar verazmente.

Refiere que la Ley General de Archivos tiene por objeto establecer los principios y bases generales para la organización, conservación, administración y preservación homogénea de los archivos en posesión de las autoridades, cuya inobservancia implica la violación a los derechos de acceso a la información, protección de datos personales y derecho a la verdad.

En ese sentido, señala que la contravención de una ley de archivos local a lo dispuesto por la ley general vulnera el sistema normativo e institucional establecido para garantizar y respetar el derecho de acceso a la información.

Primer concepto de invalidez

• El artículo 3, fracciones II, VII, XI, XII, XXIII, XXIV, XXVI, XXX y XXXVI, de la Ley General de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracción XXIX-S, y 124 de la Constitución Federal, al establecer definiciones diversas a las previstas en la Ley General de Archivos.

Señala que las definiciones de la Ley General de Archivos constituyen un mínimo irreductible en la armonización para implementar la misma terminología en las leyes locales, para que quien los use, cuente con elementos semánticos comunes.



Sostiene que durante el proceso de armonización de la ley local con la Ley General de Archivos debían utilizarse los mismos términos y definiciones para que todo aquel que los utilice tenga el mismo entendido de qué se debe realizar, cómo se debe proceder, qué alcances tiene su aplicación normativa y en qué sentido es su regulación, a fin de evitar discrepancias.

Considera inconstitucional el hecho de que en la Ley de Archivos del Estado de Jalisco se establezcan términos y definiciones diversas a los previstos en la Ley General de Archivos.

Segundo concepto de invalidez

El artículo 6, segundo párrafo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios vulnera los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXV, XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer las calidades de "*inalienabilidad, imprescribibilidad e inembargabilidad*" del patrimonio documental, cuando dicha atribución fue concedida a favor de la Federación, no de las entidades federativas.

Asimismo, sostiene que si bien existe libertad de configuración legislativa para que el archivo general del Estado de Jalisco emita la declaratoria de patrimonio documental del Estado, en la ley local debe precisarse que ello es sin perjuicio de lo establecido en el artículo 84 de la Ley General de Archivos, esto es, de las facultades del Archivo General de la Nación para declarar esos mismos documentos como "patrimonio documental de la Nación".

Tercer concepto de invalidez

- El artículo 8 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, puesto que se omite la atribución del archivo general del Estado de emitir la declaratoria de patrimonio documental, pues la Ley General de Archivos otorga dicha facultad al Archivo General de la Nación, en el artículo 106, fracción XXI, de la ley marco.

Además, el precepto es inconstitucional al atribuir al Ejecutivo Estatal la facultad de emitir la declaratoria de "*patrimonio documental del Estado*", porque quien



debe tener esa atribución es el archivo general del Estado, conforme al artículo 106, fracción XXI, de la Ley General de Archivos y, en caso de hacerlo, debe ser a través del archivo general del Estado, conforme al artículo 87 de la referida ley general.

Cuarto concepto de invalidez

- El artículo 21 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al modificar la integración del Sistema Institucional de Archivos de los sujetos obligados en relación con lo previsto en la Ley General de Archivos.

Estima que la integración del Sistema Institucional de Archivos de los sujetos obligados no es acorde a lo establecido en el artículo 21 de la Ley General de Archivos, pues establece que lo integre el grupo interdisciplinario, cuando este fue creado para otros fines, no como un órgano de coordinación para los procesos de valoración documental.

Quinto concepto de invalidez

- El artículo 73 de la Ley de Archivos para el Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer una integración diversa del Consejo Estatal de Archivos a la que prevé la ley general.

Manifiesta que la Ley de Archivos del Estado de Jalisco omitió incorporar en el Consejo Estatal de Archivos a la Secretaría General de Gobierno y a la Secretaría de la Función Pública, o su equivalente a nivel estatal.

Asimismo, considera que es inconstitucional el hecho de que la ley local excluya de la integración del Consejo Estatal de Archivos, a los Municipios y sólo incluya a los titulares de los archivos regionales municipales, cuando la Ley General de Archivos prevé la participación de los Municipios de manera incondicionada e, incluso, obligatoria. Refiere que debe incluirse a los presidentes Municipales porque son quienes tienen la representación del Municipio.



Además, sostiene que la ley estatal es inconstitucional, porque no hay claridad sobre cuáles de los integrantes que conforman el Consejo Estatal de Archivos tendrán derecho de voto.

• **El artículo 7o. de la Ley del Registro Civil del Estado** de Jalisco es inconstitucional, porque regula indebidamente al archivo general como parte del Sistema Estatal de Archivos al definirlo como tal y prever sus atribuciones, cuando ya se encuentra regulado en la ley de la materia.

Sostiene que el artículo 7, párrafo tercero, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco es inconstitucional, porque establece cuestiones que debían preverse en otro cuerpo normativo, pues regula la coordinación del archivo general del Estado como parte integral del Sistema Estatal de Archivos con los Sistemas Estatales de Transparencia y Anticorrupción, cuestiones que no se encuentran establecidas en la Ley General de Archivos, por lo que va más allá de lo ahí previsto.

Sexto concepto de invalidez

• El artículo 85 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer una naturaleza jurídica diversa del archivo del Estado a la prevista en la Ley General de Archivos.

La naturaleza jurídica del archivo general del Estado de Jalisco como órgano sectorizado a la Secretaría General de Gobierno, no cumple con la naturaleza jurídica prevista en el artículo 104 de la Ley General de Archivos, para el archivo general como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines.

Considera inconstitucional omitir garantizar la autonomía del archivo general del Estado en la toma de decisiones, así como en su integración y atribuciones.

Señala que el archivo estatal cuenta con las características de un organismo descentralizado no sectorizado, esto es, creado por ley del Congreso o por decreto del Ejecutivo; con personalidad jurídica y patrimonio propios y con funciones



administrativas y técnicas sin depender de la voluntad de otro ente público, al no estar sectorizado en alguna dependencia de la administración pública.

Sostiene que **el artículo 6o. de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco** es inconstitucional en la medida en que contraviene lo previsto en el artículo 104 de la Ley General de Archivos, debido a que el archivo general del Estado debe ser un organismo descentralizado y no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, de ahí que no pueda depender o estar subordinado a ningún tipo de autoridad.

Séptimo concepto de invalidez

- El artículo 39 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al prever la opinión técnica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos o, en su caso, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como requisito adicional para que proceda la prohibición para clasificar como reservada información que contiene datos personales sensibles, relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o actos de corrupción, requisito que no prevé la ley general.

Considera que la condicionante adicionada en el último párrafo del artículo 39 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco, a saber, "siempre y cuando no se contrapongan con lo establecido en el párrafo anterior", no se encuentra prevista en la Ley General de Archivos, por lo que resulta inconstitucional.

Octavo concepto de invalidez

- El artículo 56 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al prever una integración del grupo interdisciplinario diferente a la que establece la Ley General de Archivos.

Al respecto, estima que el diseño institucional del grupo interdisciplinario en la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios no es coincidente con el diseño previsto en la Ley General de Archivos, por lo que resulta inconstitucional.



Indica que en la iniciativa de la Ley General de Archivos se señaló que el grupo interdisciplinario se conformará por diversos representantes de las áreas jurídica, de planeación, de coordinación de archivos, tecnologías de la información, unidad de transparencia y del órgano interno de control o sus equivalentes de los sujetos obligados y, de ser posible, integrarán un profesional en historia, especialista en materia sustantiva. De esta manera, la ley local desvirtúa la integración y alcances del grupo interdisciplinario y del sistema.

Noveno concepto de invalidez

- El artículo 21, segundo párrafo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al prever una forma diversa de nombramiento de los responsables de archivo de concentración y del archivo histórico a la que establece la Ley General de Archivos.

Argumenta que la ley local prevé que los responsables del archivo de concentración y del archivo histórico serán nombrados por el titular del área coordinadora de archivo correspondiente; sin embargo, la Ley General de Archivos señala que dichos funcionarios serán nombrados por el titular del sujeto obligado de que se trate, por lo que estima que dichos nombramientos no son acordes a lo que prevé la ley general.

Décimo concepto de invalidez

- El artículo 29 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al omitir establecer el nivel jerárquico que debe tener el titular del área coordinadora de archivos.

Considera que es inconstitucional que en la ley local no exista disposición normativa que establezca el nivel jerárquico del titular del área coordinadora, esto es, el nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado, tal como lo dispone el artículo 27, segundo párrafo, de la Ley General de Archivos.



Lo anterior porque debe contar con la jerarquía suficiente, en tanto el área coordinadora de archivos es la instancia encargada de promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y administración de archivos, así como de coordinar las áreas operativas del Sistema Institucional de Archivos.

Décimo primer concepto de invalidez

- Los artículos 3, fracción VI, y 85 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, son contrarios a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al prever una duplicidad en cuanto a la denominación de dirección general para diferentes órganos.

Sostiene que las definiciones previstas en las disposiciones impugnadas generan confusión, en virtud de que se entiende que en la misma persona recaerá la titularidad del área coordinadora de archivos y de la Dirección General de Archivos del Estado de Jalisco, no obstante que ambos cargos requieren perfiles distintos previstos en los artículos 27, segundo párrafo, y 11, fracción II, de la ley general.

Aunado a que dicha ley general prevé que durante su gestión, el director general no podrá desempeñar otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquellos que pueden desempeñarse en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del archivo general.

En ese sentido, considera que al omitir prever alguno de los requisitos previstos en la Ley General de Archivos, para ser titular del área coordinadora de archivos o director general del archivo, la ley local resulta inconstitucional.

Décimo segundo concepto de invalidez

- El artículo 115, segundo párrafo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer la atribución del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales



del Estado de Jalisco, como vigilante del cumplimiento de la ley local, que no está prevista en la Ley General de Archivos.

Considera que dicha atribución excede las facultades del órgano garante especializado en transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, al no ser un órgano especializado en materia de archivos, sino un órgano coadyuvante en temas adyacentes y no centrales.

Sostiene que la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, es el archivo general del Estado, en coordinación con el consejo y el sistema estatal.

Décimo tercer concepto de invalidez

- Los artículos 31 y 33 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios son contrarios a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al omitir establecer el perfil que deben tener los responsables de las oficialías de partes o de gestión documental y los responsables de los archivos de concentración.

Argumenta que la ley local es omisa en regular el tema relativo al perfil que deben tener los responsables de las oficialías de partes, cuestión que sí fue regulada en el artículo 29, último párrafo, de la Ley General de Archivos, que establece que quienes ocupen dichos cargos deben contar con los conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acordes con su responsabilidad.

Asimismo, sostiene que la ley local es omisa en establecer el perfil que deben tener los responsables de los archivos de concentración, tal como lo establece el artículo 31, último párrafo, de la Ley General de Archivos; de ahí que resulte inconstitucional el artículo 33 de la ley local que regula lo relativo a los archivos de concentración, como toda la ley en su conjunto.

Décimo cuarto concepto de invalidez

- Los artículos 81 y 88, fracción IX, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios son contrarios a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones



XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al invadir la esfera de atribuciones que el Archivo General de la Nación tiene concedida por la Ley General de Archivos.

Sostiene que la facultad concedida al archivo general del Estado para convenir con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentre en posesión de particulares, es inconstitucional, porque invade la competencia que en el mismo sentido se otorgó al Archivo General de la Nación, en el artículo 75, último párrafo, de la Ley General de Archivos.

Por otra parte, estima que el artículo 88, fracción IX, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es inconstitucional por falta de claridad, porque faculta a la Dirección General de Archivos del Estado para realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados del Estado en coordinación con el Archivo General de la Nación; sin embargo, conforme al artículo 106, fracción XXII, de la Ley General de Archivos, la facultad para emitir las declaratorias de interés público de archivos privados corresponde al Archivo General de la Nación, no así a la Dirección General de Archivos del Estado, como lo establece la disposición normativa impugnada.

Décimo quinto concepto de invalidez

- El artículo 124 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, en tanto omite establecer las infracciones *graves*, tal como lo hace el artículo 118, último párrafo, de la Ley General de Archivos, lo cual tiene repercusiones directas en el Sistema Nacional Anticorrupción, ya que en la Ley General de Responsabilidades Administrativas se prevé la calificación de faltas administrativas graves y no graves, con efectos diferenciados en cuanto a qué instancia habrá de imponer las sanciones que correspondan.

Aunado a que las fracciones I, III y V, de artículo 124 de la Ley de Archivos del Estado, califican como *no graves* diversas faltas administrativas, que la Ley General de Archivos califica como *graves*, lo cual resulta inconstitucional.



Décimo sexto concepto de invalidez

- La Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contraria a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al omitir establecer los delitos especiales en materia de archivos.

Sostiene que existe libertad de configuración para normar las conductas objeto de sanciones penales, al no tratarse de un tema que corresponde legislar exclusivamente a la Federación, por lo que en la ley local debieron establecerse los tipos penales especiales para la materia atendiendo a la realidad social y a las necesidades de la entidad federativa.

En ese sentido, es inconstitucional la ausencia en la ley local de las conductas delictivas descritas en la fracción I y en el último párrafo del artículo 121 de la Ley General de Archivos, que se refiere a la destrucción de documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos que así se hayan declarado por autoridad competente.

- Es inconstitucional el **artículo 151 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco**, en tanto no se encuentra armonizado con la Ley General de Archivos, en virtud de que no fueron adecuadas o adicionadas las conductas consideradas como delitos en materia de archivos para que fueran acordes con el marco legal e institucional establecido en la ley general, lo que genera se actualice una omisión relativa de ejercicio obligatorio que debe subsanarse.

Décimo séptimo concepto de invalidez

- El artículo segundo transitorio de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer la figura del "encargado de despacho", además, omite establecer la fecha de inicio que tendrá el consejo local para sesionar, así como el plazo en el que los sujetos obligados deberán implementar su sistema institucional.



Señala que el artículo segundo transitorio establece que el titular de la Dirección del Área del Archivo Histórico del Gobierno del Estado fungirá como encargado de la Presidencia en el Consejo Estatal de Archivos y será el vínculo con el Consejo Nacional de Archivos en tanto se nombre al titular de la Dirección General de Archivos del Estado; conforme a la ley local se nombra a un encargado de despacho de presidir los trabajos del consejo estatal, por lo que es de suma importancia precisar el periodo del cargo del encargado del despacho para presidir los trabajos del consejo estatal; lo anterior, considerando que la Ley General de Archivos no prevé la figura del "encargado del despacho". Aunado a que tampoco establece cuándo se creará el archivo general del Estado, ya que de ello derivaría el nombramiento del titular del archivo general del Estado quien formalmente presidirá el consejo estatal.

Aunado a que considera inconstitucional que en la ley local se omita establecer el plazo para que los consejos locales comiencen a sesionar.

Además, indica que la ley local es omisa en prever el plazo para que los sujetos obligados implementen su sistema institucional, lo cual es inconstitucional, pues ello sí fue regulado en la Ley General de Archivos, al prever un plazo de seis meses posteriores a la entrada en vigor de dicha ley.

CUARTO.—Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de dos de enero 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 de expediente 141/2019 y, por razón de turno, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

Por acuerdo de catorce de enero de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite el asunto, ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Jalisco para que rindieran sus informes correspondientes y remitieran los documentos solicitados para la debida integración del expediente; así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a sus esferas competenciales conviniera.

QUINTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta



Suprema Corte, el diez de febrero de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo Estatal, por conducto de Adrián Talamantes Lobato, quien se ostentó como consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, rindió el informe que le fue requerido, en el que manifestó los argumentos siguientes:

En relación con la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

Primero. En principio, refiere que se actualiza la falta de legitimación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, porque a la fecha de la presentación de la demanda no existía documento habilitante que avalara la determinación del Pleno de dicho instituto para promover la acción de inconstitucionalidad.

Al respecto, sostiene que conforme a los artículos 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 9, 12, fracción IV, y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la atribución para interponer las acciones de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal o estatal, así como tratados internacionales que vulneran los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, corresponde al Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, determinación que debe tomarse en la sesión correspondiente, lo cual debe constar por escrito y estar debidamente fundada y motivada.

Sin embargo, al momento de la presentación de la demanda, el documento habilitante no fue exhibido, de ahí que ni siquiera debía admitirse a trámite.

Segundo. Considera que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales carece de legitimación, dado que las disposiciones impugnadas no vulneran el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, ni siquiera guardan relación con dicha materia.

En ese sentido, estima que debe decretarse el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 3, 6, segundo párrafo, 21, segundo párrafo, 29, 31, 33 y segundo transitorio, de la Ley de Archivos del Estado de Ja-



lisco y sus Municipios, en virtud de que su contenido no versa sobre el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, ni vulnera dichos derechos.

En relación con la materia del estudio de fondo del asunto.

Respecto al primer concepto de invalidez, considera que el hecho de que en el artículo 3 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios se prevean diversas definiciones, no transgrede el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

Además, refiere que la oscuridad del reclamo genera indefensión de la parte demandada, al no expresarse verdaderos conceptos de invalidez.

En cuanto al segundo concepto de invalidez, sostiene que debe reconocerse la validez del artículo 6o. de la ley impugnada, en la medida en que no es verdad que sólo los bienes de la Federación pueden revestir los atributos de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad, pues de conformidad con el artículo 121, fracción II, de la Constitución Federal los bienes muebles se rigen por la ley del lugar de su ubicación; de ahí que resulte incontrovertible que corresponde al legislador local establecer los atributos de las propiedades de los bienes muebles, como son los archivos documentales, que se encuentren en su territorio.

Sostiene que la facultad del legislador estatal para reglamentar las características de los bienes muebles que se encuentran en territorio del Estado de Jalisco deriva de lo previsto en los artículos 2, inciso a) y 5, de la Ley que Divide los Bienes Pertencientes al Estado en Bienes de Dominio Público y Bienes de Dominio Privado publicada desde mil novecientos cincuenta y siete.

Aduce que debe declararse inoperante el tercer concepto de invalidez formulado contra el artículo 8 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, pues su inconstitucionalidad se hace depender de lo establecido en el artículo 87 de la Ley General de Archivos, que regula las facultades del Ejecutivo Federal para emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación,



sin que se prevea la forma en que deben emitirse las declaratorias del patrimonio documental del Estado de Jalisco.

Estima que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales parte de una premisa falsa al considerar que el artículo 87 de la Ley General de Archivos, vincula a las entidades federativas.

Asimismo, considera que el hecho de que en el artículo 8 de la ley impugnada no se establezca que la declaratoria de patrimonio documental estatal debe hacerse a través del archivo general del Estado de Jalisco y sus Municipios no trastoca el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

En cuanto a cuarto concepto de invalidez, sostiene que, contrario a lo aducido por el instituto actor, no existe una modificación que perjudique la integración del Sistema Institucional de Archivos de los sujetos obligados, pues el artículo 21 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios no trastoca los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Considera que la disposición impugnada, lejos de generar un agravio al derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6o. de la Constitución General, tiende a coadyuvar y mejorar el debido ejercicio de las facultades y atribuciones delegadas al Sistema Institucional de Archivos al adicionar como uno de sus integrantes al grupo interdisciplinario, órgano de coordinación para efectos del proceso de valoración documental.

Respecto al quinto concepto de invalidez considera que debe declararse infundado, en virtud de que el artículo 73 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios no es contrario al texto constitucional, sino que, en ejercicio de la libertad de configuración del Estado, se estableció la integración del Consejo Local del Sistema Estatal de Archivos, sin que ello vulnere el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. Estima que en el supuesto de que debiera ajustarse su integración a lo que prevé la Ley General de Archivos, en todo caso, también debía incluirse al Instituto Estatal de Estadística y Geografía del Estado, similar al INEGI, el cual forma parte del consejo nacional.



Considera que debe declararse infundado el sexto concepto de invalidez, pues el instituto demandado desatiende que el Congreso del Estado de Jalisco, al igual que las demás entidades federativas, tienen libertad de configuración para regular las materias de su competencia, teniendo como única limitante los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución General y los tratados internacionales suscritos por México.

En relación con el séptimo concepto de invalidez sostiene que si bien el artículo 39 de la ley impugnada contempla un requisito adicional para la procedencia de la prohibición para clasificar como reservada, información relacionada con violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad, o actos de corrupción, ello no se traduce en su inconstitucionalidad, pues lejos de causar perjuicio, beneficia la protección del derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

En cuanto al octavo concepto de invalidez considera que si bien existe una integración distinta del grupo interdisciplinario en la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, en comparación con la Ley General de Archivos, ello no implica la inconstitucionalidad de la norma, pues debía acreditarse que dicha diferencia causa perjuicio al derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, lo que en el caso no acontece.

Aduce que contrario a lo manifestado por el actor, el hecho de que el artículo 58 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios establezca una integración diferente del grupo interdisciplinario, al de la Ley General de Archivos, no genera confusión en las figuras que lo integran, sino respeta la integración, funcionamiento y alcances del citado grupo, el cual resulta esencial para inhibir nocivos comportamientos institucionales como la conservación exhaustiva de documentación cuya utilidad primaria y secundaria ha concluido.

Considera que debe declararse la validez del artículo 21, segundo párrafo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, toda vez que el hecho de que dicho artículo establezca una forma diversa para nombrar a los responsables del archivo de concentración y del Archivo histórico, no contraviene lo previsto en la Ley General de Archivos, ni muchos menos el derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6o. de la Constitución Federal.



En relación con el artículo 29 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, considera que debe declararse su validez, en la medida en que no contraviene lo establecido en la Ley General de Archivos, pues si bien no especifica que el titular del área coordinadora de archivos deberá contar con un nivel jerárquico de director general, ello no modifica las obligaciones ni la jerarquía que tiene dicho titular, aunado a que tampoco guarda relación con el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.

Destaca el contenido del artículo 3, fracción VI, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, del que se advierte que el área coordinadora de archivos del gobierno del Estado se denominará Dirección General de Archivos del Estado, por lo que, contrario a lo manifestado por el actor, el referido titular sí tiene nivel jerárquico de director general, por lo que procede reconocer la validez de la disposición impugnada.

Sostiene que debe declararse ineficaz el argumento que sostiene la inconstitucionalidad de los artículos 3, fracción VI, y 85 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, pues no prevén una duplicidad en cuanto a la denominación de director general para órganos diferentes, sino que un artículo prevé las funciones que asumirá cierta área, a saber, la Dirección General de Archivos del Estado; mientras que el otro, prevé que el archivo general contará con un director general, de ahí que se trate de situaciones distintas.

En relación con el décimo segundo concepto de invalidez, considera que debe reconocerse la validez del artículo 115, segundo párrafo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, pues los argumentos del instituto actor resultan infundados, en la medida en que no impone una atribución novedosa al Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, sino sólo afirma que será vigilante en el ámbito de sus atribuciones, esto es, las que ya tiene conferidas por las leyes de la materia respectivas. Aunado a que no se acredita de qué manera se exceden las facultades del organismo garante especializado en transparencia.

Asimismo, estima que debe declararse la validez de los artículos 31 y 33 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, porque si bien no especifican el perfil que deben tener los responsables de las oficinas de partes o de gestión y los responsables de los archivos de concentración, dicho perfil



se encuentra especificado en el diverso artículo 21, penúltimo párrafo, de la ley local; de ahí que no se acredite la omisión alegada.

En relación con el décimo cuarto concepto de invalidez, sostiene que no existe invasión a las esferas de competencia del Archivo General de la Nación, ya que las disposiciones impugnadas establecen la competencia del archivo general del Estado relativa a documentos públicos que constituyen el patrimonio estatal o municipal, mientras que en la ley general se prevé la competencia relativa a documentos públicos que constituyen el patrimonio nacional. Aunado a que se prevé la coordinación entre la Dirección General de Archivos del Estado y el Archivo General de la Nación, a efecto de la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados.

Sostiene que debe declararse infundado lo alegado respecto a la omisión de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, de prever delitos en materia de archivos, porque no existe disposición legal que obligue a establecer delitos en las leyes de la materia y porque el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco prevé el catálogo de los hechos que se consideren delitos en el Estado. De ahí que el hecho de que no exista un capítulo relativo a delitos en materia de archivos en la ley impugnada, no lleva a considerarla inconstitucional, pues, en todo caso, éstos están previstos en el código respectivo.

Finalmente, señala que la norma impugnada, cuya intervención del Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco fue la de participar en el proceso legislativo, encuentra su fundamento en los dispuesto en los artículos 31, 32 y 50, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco que prevé que las iniciativas adquieren el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo, por lo que, en atención a dicha obligatoriedad el titular del Poder Ejecutivo dio autenticidad al Decreto de reformas que se impugna y se publicó por conducto de la Secretaría General de Gobierno, como lo establece el artículo 46 de la Constitución local.

SEXTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. Mediante oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintiocho de febrero de dos mil veinte, el Poder Legislativo estatal, por conducto de María Patricia Meza Núñez, María Esther López Chávez y Jorge Eduardo González Arana, quienes se ostentaron como presidente y



secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, respectivamente, rindió el informe requerido, manifestando en síntesis los argumentos siguientes:

Primero. Resultan infundados los argumentos que sostiene el accionante relativos a que el legislador local no realizó una correcta armonización por cuanto hace a los aspectos no homologados en la ley de archivos local.

Al respecto, sostiene que la expedición de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios atendió a las facultades concurrentes concedidas a las Legislaturas Locales en materia de archivos, de conformidad con lo previsto en el artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución General.

Considera que debe presumirse la legalidad de la ley impugnada debido a que no se trata de una atribución exclusiva del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 35, fracción I, de la Constitución General.

Segundo. Estima que deben declararse inoperantes los argumentos del instituto accionante, en virtud de que se limitan a señalar que son contrarias a diversas disposiciones de la Constitución Federal, pero sin vincularlas con las presuntas violaciones al derecho de acceso a la información y a la protección de datos personales.

En relación con la invalidez del artículo 3 de la ley impugnada, sostiene que las definiciones ahí contenidas no son contrarias a la Ley General de Archivos, sino que se trató de cumplir el marco normativo bajo el propio ámbito de regulación local, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos, por lo que si bien existen definiciones que difieren, ello es sólo en forma, redacción y estilo, pero no incurren en falta de armonización con las bases propuestas por el legislador ordinario.

Respecto al artículo 6 de la ley estatal, sostiene que los argumentos contra su invalidez resultan infundados, en la medida en que dicha disposición normativa estableció que todos los documentos públicos son parte del patrimonio nacional, en términos del título quinto, capítulo I, de la Ley General de Archivos, de lo que se advierte que dicha facultad no fue adjudicada a la autoridad estatal,



por lo que en cuanto a la referencia del patrimonio documental del Estado, es precisamente aquel que se declare como tal por el Ejecutivo Estatal y no esté considerado dentro de la clasificación de patrimonio nacional.

Además, sostiene que es inatendible el argumento en el que manifiesta que los bienes estatales son inalienables, imprescriptibles e inembargables, sólo es para bienes nacionales, pues no señala el fundamento legal del porqué sólo los bienes nacionales pueden tener esa prerrogativa.

Argumenta que el patrimonio documental estatal es de la misma importancia que el de los bienes nacionales, por lo que tales prerrogativas son medios jurídicos que tienden a hacer efectiva la protección de la declaración que se les da de bienes patrimoniales documentales, así como una protección tanto contra particulares como de funcionarios.

En cuanto a la invalidez del artículo 8 de la ley local porque otorga la facultad de emitir declaratorias de patrimonio documental al Ejecutivo Estatal, sostiene que ello no incurre en inconstitucionalidad, pues se trata de patrimonio estatal, no patrimonio nacional; aunado a que debe tomarse en consideración que el archivo general del Estado se encuentra dentro de la administración centralizada, de acuerdo a la organización y posibilidades en el Estado de Jalisco, por lo que esas declaratorias se realizarán en forma coordinada.

En relación con el artículo 21 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, respecto a la inclusión del grupo interdisciplinario al sistema estatal, considera que si bien es diferente a lo establecido en la ley general, en el Estado se consideró que su integración era una garantía de que los procesos de valoración y depuración sean transparentes y apegados a las normas técnicas.

Por lo que hace a que la disposición referida establece expresamente que los encargados y responsables de cada área deberán ser servidores públicos y contar con licenciatura u oficio en áreas afines a tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en materia archivística, ello acota la discrecionalidad del nombramiento y garantiza que los responsables de los archivos se profesionalicen.



Respecto a la impugnación del artículo 73 de la ley local, en cuanto a que no integra a la totalidad de los Municipios al Consejo Estatal de Archivos, se destaca que dicho argumento no es acertado, ya que se considera su participación para tratar asuntos relativos al ámbito de sus competencias; además, sostiene que el artículo 71 de la ley general sí prevé la participación de los Municipios conforme lo determine la legislación local, siempre que existan asuntos que les compete y no se entorpezca el funcionamiento del consejo por causa de las multitud de sus integrantes.

En relación con que el archivo general del Estado de Jalisco debe ser un organismo público descentralizado como lo dispone el artículo 104 de la Ley General de Archivos, manifiesta que el artículo 71 de la misma ley no prevé tal obligación, por el contrario, establece que las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un consejo local, como órgano de coordinación.

Finalmente, en relación con los artículos 81 y 88, fracción IX, en cuanto a la invasión de esferas competenciales en materia de archivos probados de interés público para convenir la realización de versión facsimilar de documentos, afirma que aun cuando las normas impugnadas pueden diferir de su contenido con la ley general, también es cierto que son jurídicamente eficaces, pues atienden a un sistema estatal que no es contradictorio con las bases generales establecidas para tal efecto y tampoco son contrarias a la Constitución Federal.

Respecto a la inconstitucionalidad del artículo 39 de la ley local porque prevé la opinión técnica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos o de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como requisito para que proceda la prohibición para clasificar la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad o actos de corrupción, señala que en el Estado de Jalisco, el procedimiento para el acceso a la información de un documento histórico se prevé en el artículo 41 de la ley local; sin embargo, no prevé la desclasificación de la información confidencial de tales documentos cuando existan presuntas violaciones a los derechos humanos, de ahí que se prevea la opinión técnica de referencia, como una consideración, sin que sea obstáculo para desclasificar la información, ni mucho menos un requisito adicional.

En cuanto a la afirmación respecto a que el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales y la Comisión Estatal de



Derechos Humanos son vigilantes de la ley local, sostiene que dicha atribución la realizan en el ámbito de su respectiva competencia como integrantes del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción, por lo que se trata de funciones adyacentes, no centrales.

Respecto a la invalidez del artículo 29 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios porque omite establecer el nivel jerárquico que debe tener el titular del área coordinadora de archivos, informa que el artículo 27 de la Ley General de Archivos otorga libertad administrativa para los nombramientos de los titulares de archivos, sin que imponga alguna obligación. Aunado a que el artículo 3 de la ley local establece que el área coordinadora de archivos se denominará Dirección General de Archivos del Estado con lo que se da la connotación de "dirección".

En relación con la omisión de los artículos 31 y 33 de la ley local, para establecer el perfil que deben tener los responsables de la gestión documental y los responsables de los archivos de concentración, señala que dicha apreciación es incorrecta debido a que el artículo 21 de la ley local establece expresamente que los encargados y responsables de cada área deberán ser servidores públicos y contar con licenciatura u oficio en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencia y experiencia acreditada en archivística.

Respecto a la inconstitucionalidad del artículo 124 de la ley local porque no prevé la calificación de infracciones graves como sí lo establece la Ley General de Archivos, refiere que las responsabilidades graves son materia de la Ley de Responsabilidades Administrativas, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas, por lo que la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios no es el instrumento jurídico para señalar este tipo de faltas.

Señala que no existe la omisión de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios de prever delitos especiales en materia de archivos, debido a que en la legislación local penal se establecen los delitos cometidos en la custodia o guarda de documentos, sin que la omisión de preverlos en la ley local resulte inconstitucional.



En relación con la omisión de establecer la fecha de inicio de las sesiones del consejo local; así como el plazo para que los sujetos obligados implementen su sistema institucional en relación con la designación del titular de la dirección general, sostiene que deberá ser designado para entonces y mientras tanto, fungirá como encargado del despacho el director general de Archivos.

Respecto a los artículos 3, fracción VI, y 85 de la ley local, señala que no existe la confusión reclamada debido a que el director general del archivo del Estado es también el titular del área coordinadora del archivo general del Estado.

Finalmente, sostiene que los artículos transitorios no son contrarios a la Constitución Federal, ni a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

SÉPTIMO.—**Alegatos.** Las partes no formularon alegatos en el presente asunto.

OCTAVO.—**Pedimento de la Fiscalía General de la República.** La referida representación no formuló pedimento en esta acción de inconstitucionalidad.

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de veintidós de octubre de dos mil veinte, el Ministro instructor cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10,

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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



fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, debido a que se impugnan diversas disposiciones de la Ley de Archivos, de la Ley del Registro Civil y del Código Penal, todos del Estado de Jalisco, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

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 Mexicanos⁴ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada.

En el presente caso se impugnan diversas disposiciones del Decreto de reforma Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el martes diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

En ese sentido, el plazo de treinta días transcurrió a partir del día siguiente, esto es, del miércoles veinte de noviembre al jueves diecinueve de diciembre

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

"...

"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 ..."

² "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

³ "Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

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

⁴ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



de dos mil diecinueve, por lo que si el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales presentó la demanda en esta última fecha, se concluye que su presentación es oportuna.

TERCERO.—Legitimación. En el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ se estableció que el organismo garante que instituye el artículo 6o. constitucional está legitimado para promover acciones de inconstitucionalidad contra las leyes expedidas por las Legislaturas Locales, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Asimismo, en términos del artículo 59,⁶ en relación con el artículo 11, primer párrafo,⁷ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que de conformidad con las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

La acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de asuntos jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en

⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de las 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 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 ..."

⁶ "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

⁷ "Artículo 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. ..."



representación legal del instituto, calidad que acredita con la copia certificada de la credencial expedida por el instituto actor, así como con el acuerdo ACT-PUB/18/12/2019.07, emitido por los comisionados del Pleno del instituto referido, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública;⁸ 35, fracción XVIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública;⁹ 6, 8, 12, fracciones I, IV y XXXV, 18, fracciones IV, XIV, XVI y XXVI, y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.¹⁰

⁸ **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; ..."

⁹ **Artículo 35.** Son atribuciones del Pleno, las siguientes:

"...

"XVIII. Interponer, por el voto de la mayoría de sus integrantes, las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de conformidad con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución y su ley reglamentaria; ..."

¹⁰ **Artículo 6.** El Pleno es el órgano superior de dirección del instituto, facultado para ejercer las atribuciones que le establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes de la materia y demás disposiciones que resulten aplicables."

Artículo 8. El Pleno es la máxima autoridad frente a los comisionados en su conjunto y en lo particular, y sus resoluciones son obligatorias para éstos, aunque estuviesen ausentes o sean disidentes al momento de tomarlas."

Artículo 12. Corresponde al Pleno del instituto:

"I. Ejercer las atribuciones que al instituto le otorgan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley general, la ley federal, la Ley de Protección de Datos Personales, así como los demás ordenamientos legales, reglamentos y disposiciones que le resulten aplicables;

"...

"IV. Interponer las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su ley reglamentaria; ..."

"XXXV. Deliberar y votar los proyectos de acuerdos, resoluciones y dictámenes que se sometan a su consideración; ..."

Artículo 18. Los comisionados tendrán las siguientes funciones:

"...

"IV. Proponer al Pleno la interposición de acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal



En términos de lo dispuesto en el artículo 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,¹¹ la promoción de la acción de inconstitucionalidad debe ser aprobada por la mayoría de sus miembros, lo que sucedió en el acuerdo ACT-PUB/18/12/2019.07, en el que se determinó lo siguiente.

"ACUERDO

"PRIMERO. 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 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

"SEGUNDO. Se instruye a la Dirección General de Asuntos Jurídicos que elabore el documento por el cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso

y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales, en términos de la fracción II, inciso h) del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ...

"XIV. Conocer de los asuntos que le sean sometidos para su aprobación por el Pleno;

"...

"XVI. Suscribir los acuerdos, actas, resoluciones y demás documentos que determine el Pleno;

"...

"XXVI. Someter a consideración del Pleno los proyectos de acuerdos, resoluciones y disposiciones normativas que permitan el cumplimiento de las funciones del instituto; ..."

"Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

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

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

¹¹ **"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; ..."



a la Información y Protección de Datos Personales, presenta acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del Decreto número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, por el que se expidió la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, de manera destacada y no limitativa, en contra de sus artículos 3, 6, segundo párrafo, 8, 21, 29, 31, 33, 39, 56, 73, 81, 85, 88, fracción IX, 115, segundo párrafo, 124, el artículo Segundo Transitorio, así como las omisiones que se imputan en lo general a dicha ley; en contra del mismo decreto, su artículo Sexto, por el que se reforman los artículos 6o., 7o. y 9o. de la Ley de Registro Civil del Estado de Jalisco; así como en contra del artículo 151 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco vigente.

"...

"CUARTO. El presente Acuerdo entrará en vigor al momento de su aprobación por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

"Así lo acordaron, por unanimidad, los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Francisco Javier Acuña Llamas con voto particular, Óscar Mauricio Guerra Ford con voto particular, Blanca Lilia Ibarra Cadena, María Patricia Kurczyn Villalobos, Rosendoevgueni Monterrey Chepov, Josefina Román Vergara y Joel Salas Suárez con voto particular, en sesión ordinaria celebrada el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve. Las comisionadas y los comisionados presentes firman al calce para todos los efectos a que haya lugar."

En ese sentido, Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de asuntos jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, tiene legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad, en representación legal del instituto.

Con base en las consideraciones anteriores, procede desestimar la causa de improcedencia aducida por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco relacionada con la falta de legitimación del accionante, pues aun cuando el acuerdo



por el que el instituto referido acordó la presentación de la acción de inconstitucionalidad contra el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, en la Sección IV del Periódico Oficial del Estado de Jalisco, se exhibió un día después de la presentación de la demanda, ello no es obstáculo para tener por acreditada la legitimación del actor.

En primer lugar, porque conforme al artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, se presume que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

Además, en el caso, el requisito para promover la acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con los artículos 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es la comparecencia del funcionario que en términos de las normas que los rigen estén facultados para ello y la aprobación previa de la mayoría de los comisionados, lo cual se cumplió, pues la sesión en la que se aprobó la promoción de la acción de inconstitucionalidad, se celebró el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve y en esa fecha entró en vigor el referido Acuerdo, como se advierte de su punto Cuarto, un día antes de la fecha en que se presentó el escrito de demanda.

Sin que el hecho de que el instituto promovente no la exhibiera con la demanda, sino al día después, implicara que, como lo refiere el Poder Ejecutivo de Jalisco, el Acuerdo era inexistente, porque como se advierte de su transcripción, se emitió y entró en vigor previamente a la presentación de demanda de acción de inconstitucionalidad, de ahí que la causa de improcedencia deba desestimarse.

CUARTO.—Causas de improcedencia. El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco sostiene que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque las disposiciones impugnadas no vulneran el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, ni siquiera guardan relación con dicha materia.

En ese sentido, considera que debe decretarse el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 3, 6, segundo párrafo, 21, segundo párrafo, 29, 31, 33 y segundo transitorio de la Ley de Archivos del



Estado de Jalisco y sus Municipios, en virtud de que su contenido no versa sobre el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, ni vulnera dicho derecho.

Es infundada la causa de improcedencia, pues se encuentra estrechamente vinculada con el fondo del presente medio de impugnación. 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."¹²

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 sobrepasar 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 las normas generales impugnadas son inconstitucionales porque vulneran los derechos de acceso a la información pública, a la protección de datos personales y el derecho a la verdad.

Para determinar si las normas generales impugnadas en efecto no vulneran el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, 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 el 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 estudio

¹² Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 36/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 865, con número de registro digital: 181395.



de fondo del asunto. En consecuencia, el argumento del Poder Ejecutivo de Jalisco sobre la improcedencia de la acción debe desestimarse.

QUINTO.—**Estudio de fondo.**

Tema 1. Concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos

En primer lugar, es importante reiterar que este Tribunal Pleno ha determinado que la competencia constitucional de un órgano para emitir una ley no puede estar exenta de control constitucional, cuando es la propia Constitución la que delega la distribución competencial, en ese sentido, las leyes generales se vuelven parámetro de validez y, por tanto, pueden usarse como norma de contraste cuando se impugne la incompetencia de una autoridad legislativa para normar un aspecto determinado de una materia concurrente.

Por estos motivos, este tribunal ha considerado que las leyes generales constituyen una excepción a la regla general de que únicamente pueden estudiarse violaciones directas a la Constitución¹³ y, consecuentemente, es posible realizar el estudio de los conceptos de invalidez aducidos por el promovente en los que se contraponen la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco así como el Código Penal del Estado Libre y Soberano de Jalisco, en tanto considera que no ajustaron su contenido a los términos de la Ley General Archivos.

¹³ Así se determinó al resolver la acción de inconstitucionalidad 45/2016, fallada el nueve de abril de dos mil diecinueve, por mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. en contra de las consideraciones, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33 y 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra; y AI 161/2017, fallada el 6 de mayo de 2019, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los razonamiento de la acción de inconstitucionalidad 45/2016, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de los razonamientos de la acción de inconstitucionalidad 45/2016, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. apartándose de los razonamientos de la acción de inconstitucionalidad 45/2016, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la cuestión previa.



Precisado lo anterior, resulta necesario indicar que la Ley General de Archivos difundida en el Diario Oficial de la Federación el quince de junio de dos mil dieciocho, constituye la ley marco en esa materia, puesto que establece los principios y bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, eliminando en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.

En relación con este tema, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la complejidad de las sociedades modernas y la estrecha interrelación e interdependencia de las materias y sectores objeto del interés estatal, produce la necesidad de que éstas se traten de manera uniforme a escala federal, lo que no se compagina con el orden federal entendido como separación y mera yuxtaposición de centros y esferas de gobierno, con poderes independientes y soberanos, lo que ha dado lugar al llamado federalismo cooperativo.

Este es un concepto dinámico del federalismo, en el que las líneas divisorias de las actividades de la Unión y de las entidades federativas se convierten en móviles y flexibles y que se presenta como una respuesta a la necesidad de entender que el federalismo, en ocasiones, requiere de la coordinación y cooperación entre los distintos órganos de gobierno en determinadas materias.

Esta exigencia de uniformidad se satisface por medio de la cooperación, por virtud de la cual las diversas instancias conciertan sus respectivos poderes hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio. Por lo anterior, ha afirmado que el orden federal ha experimentado una profunda transformación, sin alterar su componente esencial e irreductible.

En consonancia con lo expuesto, el constituyente ha establecido, y la jurisprudencia de este tribunal así lo ha reconocido,¹⁴ las llamadas facultades concu-

¹⁴ Al respecto puede citarse la tesis: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos



rrentes, las cuales se ejercen simultáneamente por la Federación y las entidades federativas y, eventualmente, Municipios u órganos de la Ciudad de México, como consecuencia de la unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal.

Estas facultades atribuyen competencia tanto a los órganos de autoridad federal como a la autoridad local, pero concediendo a una de ellas, en este caso a la Federación, la atribución para fijar bases o criterios de división de esa facultad.

Las concurrencias legislativas son las que derivan de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida que efectúa el constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece en una ley del Congreso de la Unión, llamada "ley general".

Estas leyes generales o marco, como se dijo, distribuyen las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, suprimiendo en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.¹⁵

preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.". Jurisprudencia P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, con número de registro digital: 187982.

¹⁵ Al respecto se cita 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



Ahora bien, la coexistencia de un criterio constitucional de distribución de competencias cooperativo junto con el criterio federalista dual produce una alteración en las relaciones entre las leyes, en tanto la Constitución no atribuye las competencias en las materias concurrentes, sino que remite a otras leyes federales para ello. De esta forma, la constitucionalidad de una ley federal o local, en las materias concurrentes, depende tanto de la Constitución como de la ley marco.

Así, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la infracción a la Constitución Federal, sino también de la contravención a normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.¹⁶

Precisado lo anterior, resulta necesario señalar que a través de la reforma en materia de transparencia y acceso a la información, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6o.

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 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.

¹⁶ Al respecto es aplicable la tesis P.VIII/2007 de este Tribunal Pleno, que dice: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de 'supremacía constitucional' implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la 'Ley Suprema de la Unión', esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 6, con número de registro digital: 172667).



y 73 de la Constitución Federal, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de archivos, cuya finalidad principal fue homogeneizar, en todas las dependencias y en los tres niveles de gobierno, la forma de generar, conservar y proteger los archivos con que cuentan, a efecto de lograr el acceso de forma íntegra y ordenada a la información requerida en el ejercicio del derecho de acceso a la información.¹⁷

Específicamente en la iniciativa presentada por senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se estableció que una de las finalidades de la reforma era establecer las bases, principios y la armonización en materia de archivos, así como dotar al Congreso de la Unión de la facultad para expedir una ley general en esa materia.

Al respecto, en la iniciativa se precisa que la reforma en materia de archivos no solo debe verse a partir del derecho de acceso a la información, sino con el propósito de preservar la memoria histórica de la Nación. Además, se indica que con la reforma se busca establecer criterios homogéneos útiles para su manejo, conservación y acceso a nuestra memoria histórica, de tal manera que es una exigencia estandarizar las normas, criterios y procesos de organización y administración de archivos que constituyen la materia prima que garantiza el derecho de acceso a la información, como elemento de un Estado democrático.

En la iniciativa en comento, se señaló que solo veintidós entidades federativas contaban con Ley de Archivos o de Documentación o del Sistema Estatal de Archivos, lo cual reflejaba la necesidad de establecer disposiciones que fueran observables por todos los Estados, incluidos los Municipios, en los que se establecieran los aspectos esenciales en la administración y conservación de la memoria histórica de la Nación; de tal manera que se incitó al Poder Reformador de la Constitución a efecto de establecer en dicha Norma Fundamental el deber de asegurar la correcta, organización, control y consulta de archivos atendiendo a los principios de conservación, procedencia, integridad y disponibilidad.

¹⁷ Así se señala en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en Materia de Transparencia del Senado de la República, de 19 de diciembre de 2012.



Así, se señaló que la fracción V del artículo 6o. constitucional se refería únicamente a los archivos de gestión, no a los históricos, a cuyo acceso no debían ceñirse las leyes de acceso a la información, por lo que dicha fracción debía establecer que los sujetos obligados debían asegurar la correcta organización, control y consulta de los archivos, atendiendo a los principios antes mencionados; además de que se estimaba que lo correcto era separar el contenido de la fracción V, para que sólo previera la materia de archivos.

Como se ha mencionado, otro propósito de la iniciativa consistió en establecer la cláusula de autorización al Congreso de la Unión para expedir una ley general en la materia, cuyo fin sería establecer disposiciones que normaran los aspectos esenciales de la estructura organizacional y los instrumentos mínimos necesarios para garantizar la conservación y organización de archivos físicos y electrónicos.

Así, con la Ley General de Archivos se facilitaría el uso de la información lo que implicaría una mejor rendición de cuentas, además de establecer bases firmes y uniformes a la preservación de la memoria histórica, tanto en la Federación como en las entidades y Municipios, por lo que debía estimularse la estandarización de las políticas de administración de archivos y el establecimiento de procedimientos homogéneos que aseguraran su atención y protección; todo ello a partir de un marco jurídico que cubriera los vacíos legales ante leyes inexistentes, o la disparidad en los procedimientos en los distintos órdenes de gobierno.

Así, de los trabajos legislativos que dieron origen a la reforma constitucional en materia de transparencia, se advierte que se plasmaron nueve puntos a desarrollar en la Ley General de Archivos:

1. Disposiciones generales que permitieran establecer el objeto de la ley, su ámbito de aplicación, las definiciones de documentación y archivos, las disposiciones relacionadas a la organización y conservación de los archivos en posesión de los tres poderes y los tres ámbitos de gobierno, así como de los organismos constitucionales autónomos.

2. El establecimiento de los mecanismos de coordinación y de concertación entre los obligados en materia de archivos con la finalidad de conservación, resguardo, difusión y acceso de archivos que generen las dependencias.



3. Normar criterios uniformes que permitieran sistematizar la información de los archivos, estableciendo los métodos y técnicas para su localización y consulta.

4. Organizar y clasificar los diversos tipos de archivos que generen las dependencias y organismos obligados, a efecto de contar con un catálogo uniforme que permitiera una adecuada consulta y organización homogénea en los tres niveles de gobierno y en los tres Poderes del Estado.

5. Determinar los criterios y procedimientos relacionados con la consulta de archivos, garantizando la disponibilidad e integridad de los archivos.

6. Establecer los instrumentos de control archivístico, así como el cuadro general de clasificación y catálogos de disposiciones documentales e inventarios generales de archivos.

7. Lineamientos específicos para clasificación de documentación como confidencial.

8. Creación de órganos de control y comités generales que normaran reglamentariamente sus determinaciones respecto a criterios archivísticos en los tres niveles de gobierno.

9. Medidas de apremio y sanciones que en su caso procedan.

En ese orden, en la reforma, el legislador estableció una serie de principios y bases en la materia, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente. Dicho mandato quedó plasmado en los artículos 6o., apartado A, fracción V, y 73, fracción XXIX-T, constitucionales, de la siguiente forma:

"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.



"...

"**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:

"...

"**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. ..."

"**Art. 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."

Así, la finalidad principal de la reforma constitucional en comento fue que, al igual que la materia de transparencia y acceso a la información, la relativa a archivos dejara de ser facultad coincidente para establecer un sistema de concurrencia, donde el Congreso de la Unión fuera el competente para emitir una ley general que contemplara las bases, principios y procedimientos encaminados a crear un diseño institucional uniforme en todos los ámbitos gubernamentales.

Al respecto, es oportuno señalar que, en nuestro sistema constitucional, cada orden de gobierno y sus órganos primarios ejercen las facultades que constitucionalmente le son asignadas. Por ello, esos órganos públicos, cuando ejercen sus competencias exclusivas, no mantienen entre sí, por regla general, relación alguna de supra o subordinación, sino una estrictamente de igualdad. Caso contrario, cuando en la Constitución se consignan facultades que deben ser





ejercidas de conformidad con una ley general emitida por el Congreso de la Unión, de manera coordinada o concurrente.

En la convergencia de ámbitos competenciales, sea por razón de coordinación, concurrencia o ambas, se generan una serie de relaciones intergubernamentales que requieren de reglas generales que hagan posible el desarrollo armónico y conjunto de los distintos órdenes de gobierno u órganos públicos que deben participar, para la consecución de los objetivos constitucionales que persiguen.

Asimismo, esta Suprema Corte se ha ocupado en diversas ocasiones de analizar las características del sistema de facultades concurrentes derivado del marco constitucional, señalando que el reparto de competencias denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, entidades federativas y Municipios, implica que a través de una ley general se puede:

a) Distribuir competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas.

b) Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

Por tanto, tratándose de facultades concurrentes, que implican un ejercicio simultáneo por diversos órdenes de gobierno en una misma materia, se ha reservado al Congreso de la Unión la atribución de fijar el reparto de competencias que permita que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, actúen en ese ámbito, correspondiendo al Congreso Federal determinar la forma y los términos de su participación.

Es decir, en el ámbito de las facultades concurrentes, las entidades federativas se encuentran facultadas para legislar conforme al marco de distribución de competencias que impone la ley general, de manera que se le complemente y sea congruente a ésta, en aras de mantener un derecho uniforme en la materia, por lo que de ninguna manera las disposiciones emitidas con base en la ley general pueden contrariar su contenido.

En ese sentido, derivado del establecimiento del régimen de concurrencia en materia de archivos, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia



para legislar esa materia en aspectos primarios, quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar sus legislaciones conforme al contenido de la ley general, encargada de desarrollar los principios y bases materia de la reforma constitucional, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

Dicho esquema competencial se advierte del contenido de los artículos 6, apartado A, fracción V, y 73, fracción XXIX-T,¹⁸ de la Constitución Federal, así como del diverso cuarto transitorio¹⁹ de la Ley General de Archivos que ordena expresamente la armonización de la normativa local.

Lo anterior evidencia que la reforma constitucional en materia de archivos fue clara en condicionar a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley general, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país.

Por esas razones este Tribunal Pleno encuentra que, tratándose de la materia de Archivos, existe concurrencia de competencias legislativas, porque así lo refiere el marco constitucional reconocido en los artículos 6o., apartado A, fracción V, y 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez definido lo anterior, a fin de determinar si las normas impugnadas contravienen el orden constitucional, debe analizarse si éstas resultan acordes con el diseño institucional homogéneo establecido en la Ley General de Archivos.

¹⁸ **Art. 73.-** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos."

¹⁹ **Cuarto.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley.

"El consejo nacional emitirá lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo a las características económicas, culturales y sociales de cada región en los Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes."



Tema 2. Estudio de constitucionalidad del artículo 3, fracciones II, VII, XI, XII, XXIV, XXVI y XXX de la Ley General de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

En una parte del **primer concepto de invalidez**, la accionante refiere que dicho precepto es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracción XXIX-S, y 124 de la Constitución General, al establecer definiciones diversas a las previstas en la Ley General de Archivos, pues éstas constituyen un mínimo irreductible en la armonización para implementar la misma terminología en las leyes locales, para que quien los use cuente con elementos semánticos comunes, por lo que debían usarse los mismos términos y definiciones que en la ley general.

Es **infundado** el concepto de invalidez.

Como se estableció previamente, entre las finalidades de la reforma constitucional que dio origen a esta ley se encuentra la de unificar los principios y bases en materia de archivos.

El Poder Reformador de la Constitución estimó que esta unificación se lograría a través de la emisión de una ley general que desarrollara las directrices y aspectos mínimos aplicables en la materia, reconocidos en el texto constitucional, sin que tal circunstancia infrinja el sistema federal adoptado por nuestro país, pues se reconoce el deber de las entidades federativas de adecuar su legislación a la general y, a la vez, la posibilidad de que la amplíen o perfeccionen, en la inteligencia de que esto último sea de acuerdo a su ámbito de competencia y, sobre todo, sin contravenir los mínimos establecidos tanto por la Constitución Federal como por la mencionada ley general.

En ese sentido, al establecerse que la ley general dispondrá las bases y principios en la materia, implica que las leyes de las entidades federativas deben atender esos aspectos mínimos, sin vedar, en momento alguno, su potestad para legislar en la materia, siempre y cuando no contravengan esos parámetros generales.

Ello no implica que las Legislaturas Locales deban utilizar los mismos términos que establece la ley general, pues la obligación de las legislaturas de las diversas entidades federativas en materia de archivos, es adecuar sus instru-



mentos normativos aplicables a las bases y principios reconocidos tanto en la Constitución como en Ley General de Archivos, pero a la vez tienen libertad para ampliarlos o precisarlos atendiendo a su realidad, siempre y cuando respeten dichos mínimos, bases y principios, y lo legislado localmente se relacione con su específico ámbito de competencia.

Si bien la reiteración o repetición de la ley general en una ley local podría resultar conveniente para los operadores jurídicos de la entidad federativa que, de primera mano, consultan y aplican la ley local, sin que sea necesario que de manera constante consulten o cotejen la ley general respecto a contenidos normativos o definiciones que son necesarios para resolver los problemas prácticos que se les presentan;²⁰ lo cierto es que no por ello el legislador local está obligado a reproducir los términos empleados en la legislación general.

Así, a pesar de que es conveniente la adopción de términos similares en las leyes locales de la materia, para la debida armonización normativa que se

²⁰ Así se precisó en la acción de inconstitucionalidad 115/2017, fallada por el Pleno en sesión celebrada el veintitrés de enero de dos mil veinte, relacionado con el Sistema Nacional Anticorrupción. En la parte que se cita, el asunto se resolvió por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá salvo por lo que se refiere a los artículos 149, en su porción normativa "o bien, de las instituciones públicas de educación superior", 174, en su porción normativa "de las Contralorías o de los tribunales administrativos de otros Estados", y 204, fracción I, en su porción normativa "en su caso, al órgano de control interno de los entes públicos", Esquivel Mossa salvo por lo que se refiere al artículo 2, Franco González Salas con salvedades, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en tema 6, consistente en reconocer la validez de los artículos 6, 11, 14, del 24 al 28, del 30 al 33, 36, fracciones de la I a la IX, 37, 38, 39, salvo sus porciones normativas "concubina o concubinario" y "hasta el cuarto grado", del 40 al 63, 64, salvo su párrafo segundo, en su porción normativa "La inhabilitación y la destitución podrán imponerse conjuntamente con la sanción económica", del 65 al 73, 74, salvo su párrafo segundo, en su porción normativa "o substanciadora", 75, salvo su párrafo último, del 76 al 83, del 85 al 103, 105, salvo su porción normativa "Serán horas hábiles las que medien entre las 8:00 y las 18:00 horas", del 106 al 198, 201 y del 203 al 208 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 124, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.

Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 69/2019, y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, fallada por el Pleno en sesión de uno de marzo de dos mil veintiuno, por mayoría de diez votos, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá, quien anunció voto particular.



pretende con la expedición de una ley general, como lo es la de archivos, el hecho de que los conceptos adoptados en aquélla no sean idénticos, no necesariamente podría repercutir o afectar los postulados que se persiguen con la aludida homologación.

Para tal efecto, habría que corroborarse si las acepciones adoptadas en la legislación local, no obstante, no corresponder en su integridad a lo previsto en la Ley General de Archivos, tienen un impacto significativo en las instituciones o procedimientos regulados por este último ordenamiento, de tal forma que no podría concebirse otra opción para la realización de los valores o la cumplimiento de los fines que se propone.

En ese sentido, se procede a analizar si las definiciones establecidas por el legislador local en las fracciones impugnadas del artículo 3o. de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, que se estudian en este apartado, contravienen la legislación general en la materia.

Tema 2.1. La fracción II del artículo 3 de la ley local impugnada y su correlativa de la Ley General de Archivos, textualmente establecen:

Ley General de Archivos	Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios
<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"VII. Archivos generales: A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas; ..."</p>	<p>"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"II. Archivos generales: la expresión genérica que se refiere a los archivos que concentran la documentación generada y recibida por los poderes públicos, órganos autónomos, descentralizados y Municipios, todos del Estado de Jalisco; mismos que se conforman por una oficialía de partes, archivos de trámite, un archivo de concentración, y en su caso, un archivo histórico, los cuales podrán tener la denominación que cada sujeto obligado determine. Estos son:</p> <p>"a) archivo general del Estado;</p> <p>"b) archivo general del Poder Legislativo;</p>



"c) archivo general del Poder Judicial;
"d) archivo general del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco;
"e) archivo general del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco;
"f) archivo general del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco;
"g) archivo general de la Comisión Estatal de Derechos Humanos;
"h) archivo general del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales;
"i) archivo general de la Universidad de Guadalajara;
"j) archivos generales de las Universidades e Instituciones Educativas públicas con autonomía;
"k) archivo general de la Contraloría del Estado;
"l) archivo general de la Auditoría Superior del Estado;
"m) archivo general del Consejo de la Judicatura;
"n) Archivos generales de los organismos públicos descentralizados del Estado o sus Municipios;
"o) Archivos Generales de los Municipios o regionales que se constituyan; y
"p) Los archivos de los registros civiles, asuntos agrarios, de instrumentos públicos, único de proveedores, catastros municipales, público de la propiedad y comercio; y los que en el futuro se constituyan, los cuales se regirán bajo la normativa específica de su materia y supletoriamente con esta ley; ..."

Al respecto, la accionante sostiene que deben eliminarse los incisos a) al p) de la fracción II del artículo 3 de la ley local impugnada, porque la Ley General de Archivos sólo establece la existencia de un archivo general del Estado.

El concepto de invalidez es **infundado**, porque si bien el legislador local otorga una definición distinta a la establecida en la ley general, puesto que la ley marco refiere que los archivos generales son las entidades especializadas



en la materia en las entidades federativas; lo cierto es que el legislador local otorga esta denominación a los respectivos archivos generales de los sujetos obligados, a nivel local.

Así, la ley del Estado de Jalisco simplemente adapta la disposición emitida por el Legislador Federal a su ámbito de ejecución local, adaptando el contenido a las autoridades locales.

Por ello, resulta erróneo el planteamiento de la parte promovente, en tanto que el sistema se contempla como una homologación de la normatividad en materia de archivos, lo que implica que las Legislaturas Locales deban adaptar sus leyes locales a la ley marco emitida, lo que no implica la obligación de reiterar, parafrasear o transcribir tales disposiciones.

En ese sentido, se reconoce la validez de la fracción II del artículo 3o. de la ley local impugnada, porque en sus incisos se establecen los archivos generales de los sujetos obligados en el Estado de Jalisco. Aunado a que no se advierte que la ley general establezca que las entidades federativas únicamente deben contar con un archivo general; de ahí que el concepto de invalidez resulte infundado.

Tema 2.2. El artículo 3, fracción VII, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, y su correlativo en la ley general de la materia, establecen:

Ley General de Archivos	Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios
<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"XII. Baja documental: A la eliminación de aquella documentación que haya prescrito su vigencia, valores documentales y, en su caso, plazos de conservación; y que no posea valores históricos, de acuerdo con la Ley y las disposiciones jurídicas aplicables; ..."</p>	<p>"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"VII. Baja documental: la eliminación de aquella documentación cuya vigencia haya prescrito <u>en sus valores administrativos, legales, fiscales o contables</u>, y en su caso, plazos de conservación, siempre y cuando no posea valores históricos de acuerdo con esta Ley y las disposiciones legales aplicables; ..."</p>



El concepto de invalidez es **infundado** porque la norma impugnada no es inconstitucional al especificar que, a efecto de evitar la baja documental, los documentos deben conservar sus valores *administrativos, legales, fiscales o contables*.

Es así porque en el propio artículo 3o. de la ley local impugnada, en la fracción XLIII,²¹ al definir "*Vigencia documental*, el legislador refiere a estos valores –*administrativos, legales, fiscales o contables*–" como aquéllos que un documento debe mantener a efecto de contar con vigencia, lo cual, además, es consistente con la *vigencia documental* que señala la Ley General de Archivos en el artículo 4, fracción LX, al referirla como el "*periodo durante el cual un documento de archivo mantiene sus valores administrativos, legales, fiscales o contables, de conformidad con las disposiciones jurídicas vigentes y aplicables*;" por lo que la ley local es consistente con la referida ley general y, en ese sentido, el concepto de invalidez, en la parte analizada, es infundado.

En consecuencia, debe reconocerse la validez de la fracción VII del artículo 3o. de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

2.3. El artículo 3, fracción XI, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, y la diversa XVIII del artículo 4o. de la Ley General de Archivos, establecen:

Ley General de Archivos	Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios
"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por: " ... "XVIII. Conservación de archivos: Al conjunto de procedimientos y medidas destinados a asegurar la prevención de alteraciones físicas de los documentos en papel y la preservación de los documentos <u>digitales</u> a largo plazo; ..."	"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: " ... "XI. Conservación de archivos: el conjunto de procedimientos y medidas destinados a asegurar la prevención de alteraciones físicas de los documentos en papel y la conservación de los documentos a largo plazo; ..."

²¹ Así lo refiere también la fracción LX del artículo 4o. de la Ley General de Archivos.



Como se advierte, la diferencia en la definición establecida por el legislador local, la constituye que no especificó que la conservación de archivos es respecto de documentos *digitales*; sin embargo, ello no torna inconstitucional la norma en la porción impugnada, puesto que la referida conservación de archivos está dirigida a proteger los documentos, con independencia de su soporte documental.

Lo anterior se considera así porque la propia ley local en la fracción XV del precepto impugnado define *documento de archivo* como aquel que registra un hecho, acto administrativo, jurídico, fiscal o contable producido, recibido y utilizado en el ejercicio de las facultades, competencias o funciones de los sujetos obligados, *con independencia de su soporte documental*.

De tal manera que aun cuando la porción normativa impugnada no refiera expresamente que la conservación será respecto de los documentos en formato *digital*; lo cierto es que está obligado a su conservación, sin importar el formato en el que se contengan los documentos; en ese sentido, el concepto de invalidez es infundado.

Consecuentemente, debe reconocerse la validez de la fracción XI del artículo 3 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

2.4. El artículo 3, fracción XII, de la ley local impugnada y su correlativo de la Ley General de Archivos prevén:

Ley General de Archivos	Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios
"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por: "... "XX. Cuadro general de clasificación archivística: Al instrumento técnico que refleja la estructura de un archivo con base en las atribuciones y funciones de cada sujeto obligado; ..."	"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: "... "XII. Cuadro general de clasificación archivística: el instrumento técnico que refleja la estructura de un archivo con base <u>en las series documentales generadas por</u> las atribuciones y funciones de cada sujeto obligado; ..."





Como se advierte, la porción normativa impugnada establece que el cuadro general de clasificación archivística es el instrumento técnico que refleja la estructura de un archivo con base en *las series documentales generadas* por los sujetos obligados, por sus atribuciones y funciones.

Sin embargo, la inclusión de las *series documentales* por parte del legislador local no torna inconstitucional la porción normativa impugnada, porque justamente la memoria documental de los sujetos obligados se genera en el ejercicio de las atribuciones y funciones; esta información requiere ser sistematizada y dicha sistematización se refleja en el cuadro general de clasificación archivística, que, a su vez, muestra la estructura documental de la autoridad.

Aunado a lo anterior, conforme al artículo 13, último párrafo, de la Ley General de Archivos, la estructura del cuadro general de clasificación archivística debe atender a los niveles de fondo, sección y serie; la serie es definida por la ley marco como *la división de una sección que corresponde al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general integrados en expedientes de acuerdo a un asunto, actividad o trámite específico*.²²

De tal manera que la inclusión de las series documentales en la norma impugnada como base de la estructura de un archivo, no es contraria a la definición establecida por el Constituyente en la Ley General de Archivos; y, en ese sentido, es infundado el concepto de invalidez en la parte analizada, por lo que se debe reconocer la validez de la fracción XII del artículo 3o. de la ley local impugnada.

2.5. El artículo 3, fracción XXIV, de la ley local impugnada y su correlativo de la Ley General de Archivos señalan:

²² Artículo 4, fracción L, de la Ley General de Archivos.



Ley General de Archivos	Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios
<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"XXXVIII. Instrumentos de consulta: A los instrumentos que describen las series, expedientes o documentos de archivo y que permiten la localización, transferencia o baja documental;</p> <p>"...</p> <p>"XXXVII. Instrumentos de control archivístico: A los instrumentos técnicos que propician la organización, control y conservación de los documentos de archivo a lo largo de su ciclo vital que son el cuadro general de clasificación archivística y el catálogo de disposición documental;</p> <p>"..."</p>	<p>"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"XXIV. Instrumentos de consulta <u>y control archivísticos</u>: a los instrumentos técnicos que propician la organización, conservación, disponibilidad, integridad y localización de los documentos de archivo a lo largo de su ciclo vital que son el cuadro general de clasificación archivística y el catálogo de disposición documental y los inventarios de expedientes; ..."</p>

De la norma impugnada se advierte que el legislador local unió en una sola definición las que, de manera separada, establece la ley general, por una parte a los instrumentos de consulta y, por otro, a los instrumentos de control archivístico, en tanto para este último término, la Ley General de Archivos, en el artículo 4, fracción XXXVII, define a los instrumentos de control archivístico como los *instrumentos técnicos que propician la organización, control y conservación de los documentos de archivo a lo largo de su ciclo vital que son el cuadro general de clasificación archivística y el catálogo de disposición documental.*

A pesar de que es conveniente la adopción de términos similares en las leyes locales de la materia para la debida uniformidad que se pretende con la expedición de una ley general, el hecho de que los conceptos adoptados en aquélla no sean idénticos no necesariamente podría repercutir o afectar los postulados que se persiguen con la aludida homologación.

En el caso, no se advierte que el hecho de haber otorgado una misma definición a los instrumentos de consulta y a aquellos de control archivístico tenga un impacto significativo en los procedimientos regulados en la materia,



puesto que a través de estos instrumentos, los sujetos obligados llevan a cabo la organización, administración y conservación del acervo documental en su posesión, instrumentos que, a su vez, sirven de auxiliar a toda persona en la búsqueda, localización y acceso a la información conservada.

En ese sentido, este Tribunal Pleno no advierte cómo es que la unión de dos términos por el legislador local causa una afectación al derecho de acceso a la información; tampoco la accionante formula argumento alguno del que se desprenda el impacto señalado, de tal manera que el concepto de invalidez, en la parte analizada, es infundado.

En consecuencia, se reconoce la validez de la fracción XXIV del artículo 3o. de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

2.6. La fracción XXVI del artículo 3 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, y la fracción XXXIX del artículo 4 de la Ley General de Archivos, a la que la accionante sostiene que debe homologarse la primera, establecen textualmente:

Ley General de Archivos	Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios
"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por: "..." "XXXIX. <u>Inventarios documentales</u> : A los instrumentos de consulta que describen las series documentales y expedientes de un archivo y que permiten su localización (inventario general), para las transferencias (inventario de transferencia) o para la baja documental (inventario de baja documental); ..."	"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: "..." "XXVI. <u>Inventarios de expedientes</u> : a los instrumentos de consulta que describen los expedientes de un archivo y que permiten su localización a través del inventario general, para las transferencias o para la baja documental; ..."

La norma impugnada define *inventarios de expedientes* como los instrumentos de consulta que describen los expedientes de un archivo y que permiten su localización a través del inventario general, para las transferencias o para la baja documental.



Sin embargo, el hecho de que el legislador no haya utilizado el término de inventario "*documental*", sino "*de expedientes*", no implica un impacto significativo en las instituciones o procedimientos regulados por la Ley General de Archivos.

Así se considera, porque la propia ley general establece como una de las obligaciones de los sujetos obligados en materia de archivos, el integrar los documentos en expedientes,²³ lo que implica que todos los documentos se organizan de esa manera.

Ello se corrobora con el artículo 20 de la legislación general, que establece que todos los documentos de archivo en posesión de los sujetos obligados formarán parte del sistema institucional y deberán agruparse en expedientes de manera lógica y cronológica, y relacionarse con un mismo asunto, reflejando con exactitud la información contenida en ellos.

En ese sentido, la denominación de "*inventarios de expedientes*" y no de "*inventarios documentales*", por parte del legislador local, no genera una contravención al sistema homogéneo que buscó el legislador nacional con la implementación del sistema de archivos; de tal manera que el concepto de invalidez es infundado.

En consecuencia, se reconoce la validez de la fracción XXVI del artículo 3o. de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

2.7. La fracción XXX del artículo 3 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, y su correlativa de la Ley General de Archivos, establecen lo siguiente:

²³ **Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán:

" ...

"III. Integrar los documentos en expedientes; ..."



Ley General de Archivos	Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios
<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"XLV. Patrimonio documental: A los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los <u>archivos de los órganos federales, entidades federativas</u>, municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil; ..."</p>	<p>"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"XXX. Patrimonio documental: los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los <u>archivos de los órganos federales, estatales</u> o municipales, o cualquier otra organización religiosa o civil; ..."</p>

Específicamente en el concepto de invalidez, la accionante destaca en la norma impugnada la frase "*órganos federales, estatales*".

En el caso, este tribunal considera que el sólo hecho de que el legislador local no haya señalado "entidades federativas", sino "estatales", no genera la inconstitucionalidad de la norma, puesto que puede considerarse que se refiere a los archivos de los órganos de las entidades federativas, esto es, de los estados, de tal manera que la norma impugnada no es contraria a la Ley General de Archivos.

Como se explicó anteriormente en esta resolución, la Constitución Federal y la Ley General de Archivos no exigen a las entidades federativas una regulación idéntica, sino que parten del reconocimiento de una libertad de configuración de las entidades federativas para regular la materia. Si bien esta libertad de configuración se sujeta a ciertas bases para garantizar el funcionamiento, la organización y la administración homogénea de los archivos de los distintos órdenes de gobierno, permitiendo así la consecución coordinada de los fines asociados a dicha materia.



En el caso no se advierte que la norma impugnada contraría la normativa general, por lo que el concepto de invalidez en la parte analizada es infundado.

En ese sentido, se reconoce la validez de la fracción XXX del artículo 3 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Tema 3. Equivalencia entre los sistemas de archivos en los ámbitos federal y local

Como se señaló previamente, uno de los objetivos de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce fue establecer bases y principios para la armonización de la materia de archivos a nivel nacional, facultando al Congreso de la Unión para expedir una ley general en la materia, que estableciera la estandarización de las formas de administración, asegurara procedimientos para la adecuada atención y protección de los archivos, y creara el sistema nacional a través de un esquema de colaboración y coordinación.²⁴

Bajo esta línea, se adicionó la fracción XXIX-T al artículo 73 constitucional, previendo la facultad del Congreso de la Unión para²⁵ expedir la ley general que estableciera la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determinara las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.

La motivación de la Ley General de Archivos, en cumplimiento al mandato constitucional, fue establecer una normatividad homogénea para la organización y administración de los archivos en los ámbitos federal, local y municipal,

²⁴ Al respecto, véase la "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6o., 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", presentada por la senadora Laura Angélica Rojas Hernández (PAN), Cámara de Senadores, Diario de los Debates, cuatro de octubre de dos mil doce, página 6.

²⁵ Cabe aclarar que la única modificación a dicha fracción se dio el veintinueve de enero de dos mil dieciséis con motivo de la reforma política de la Ciudad de México, de tal forma que pasó de decir "en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal" a "de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México".



aunque respetando la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal.²⁶

En este sentido, resulta de especial importancia, como parámetro de regularidad, lo previsto en el artículo 71 de dicha ley general, el cual se encuentra en el capítulo III del título cuarto "Del Sistema Nacional de Archivos" donde se establecieron las previsiones específicas para los Sistemas Locales.

Al respecto, dicho artículo prevé ciertos puntos claros y obligatorios para las entidades, como son que deberán:²⁷

- Regular el Sistema Local en sus leyes.
- Establecer como órgano de coordinación a un consejo local.
- Crear un archivo general como entidad especializada en materia de archivos, cuyo titular deberá tener el nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.
- Prever los términos para la participación de los Municipios o alcaldías en los consejos locales.

²⁶ Al respecto, véase la "Iniciativa de las senadoras Cristina Díaz Salazar y Laura Angélica Rojas Hernández y del senador Héctor Larios Córdova, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos", Cámara de Senadores, Gaceta No. 52, Tomo I, diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, página 151.

²⁷ **Artículo 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un consejo local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los consejos locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los consejos locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al sistema nacional. (énfasis añadido).



- Prever que el cumplimiento de las atribuciones de los consejos locales estará a cargo del archivo general o la entidad especializada en materia de archivos correspondiente.

- **Desarrollar en las leyes de las entidades federativas la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales equivalentes a las que la ley general establece para el sistema nacional.**

De lo anterior, se aprecia que la Ley General de Archivos no niega la libertad de configuración de las entidades al regular sus Sistemas Locales de Archivos, sino que únicamente la condiciona a cumplir con lo previsto por el artículo 71 y, particularmente, la limita a que la integración, atribuciones y funcionamiento del Sistema se prevea en términos equivalentes.

Esto es, ni la Constitución Federal, ni la ley general, ordenaron a las entidades para que legislaran los Sistemas Locales en términos idénticos o como una réplica del sistema nacional, sino sólo que, respecto de su integración, atribuciones y funcionamiento, se regulara de forma equivalente.

En este sentido, respecto de los alcances del término "equivalente", este Alto Tribunal considera que el criterio más respetuoso del marco competencial ya descrito es uno funcional. Es decir, se considera que el diseño a nivel local es equivalente al federal, siempre y cuando, las diferencias del primero no sean tales que entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del sistema nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales, a fin de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.²⁸

²⁸ Sirve como apoyo a lo anterior, por analogía, lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 119/2017, resuelta en sesión de catorce de enero de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. En el asunto se determinó declarar la invalidez de los artículos 16 y 17 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Baja California, los cuales preveían la integración del Comité de Participación Ciudadana Local. Esta invalidez se hizo depender, entre otras razones, de la violación de la obligación de las entidades federativas, prevista en el artículo 36, fracción I, de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, de desarrollar la integración y atribuciones de los sistemas locales de forma equivalente a como la ley general regula el Sistema Nacional Anticorrupción. En el asunto se clarificó que la obligación de equivalencia no podía enten-



Por tanto, la equivalencia ordenada, a la luz de la competencia concurrente de las entidades federativas, no puede ser entendida como un deber de identidad, pues, se insiste, la materia de archivos no quedó federalizada.

Sin embargo, la reforma al artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal y su posterior desarrollo legal llevan a este tribunal a identificar, en cada caso concreto, si las diferencias en la regulación son tales que, más allá de buscar adecuaciones a las especificidades locales, trascienden negativamente al funcionamiento del sistema.²⁹

Una vez explicado el marco general anterior, se pasará a dar respuesta a la parte restante del primer concepto de invalidez, así como el tercero, cuarto, primera parte del quinto, primera parte del sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo tercero y décimo cuarto, hechos valer por el accionante.

Tema 4. Artículos 3, fracción XXIII, y 56 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. En diversa parte del primer concepto de invalidez, así como en el octavo, el accionante cuestiona la constitucionalidad de dichas normas al establecer al grupo interdisciplinario de los sujetos obligados a nivel local, con una integración diversa a la establecida en la legislación general.

Los artículos 3, fracción XXIII, y 56 de la ley local impugnada y su correlativo de la Ley General de Archivos, señalan:

derse como una obligación de regulación idéntica, es decir, que **"no se ordena a las entidades federativas establecer exactamente la misma integración y atribuciones que los establecidos para el sistema nacional, sino que por el contrario sólo se establece que deberán ser equivalentes."** La declaratoria de invalidez derivó principalmente del hecho de que la ley local, a diferencia de la ley general, dividió en dos grupos a los miembros del Comité, dándoles a unos el carácter de técnicos y a otros de honoríficos sin derecho a remuneración, y les exigió requisitos distintos, lo que incidía en la efectiva implementación del Sistema Nacional Anticorrupción.

²⁹ En estos términos se pronunció el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2019, bajo la Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, fallada en sesión celebrada el tres de mayo de dos mil veintiuno.



Ley General de Archivos	Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios	Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios
<p>"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>"... "XXXV. Grupo interdisciplinario: Al conjunto de personas que deberá estar integrado por el titular del área coordinadora de archivos; <u>la unidad de transparencia; los titulares de las áreas de planeación estratégica, jurídica, mejora continua, órganos internos de control o sus equivalentes; las áreas responsables de la información</u>, así como el responsable del archivo histórico, con la finalidad de coadyuvar en la valoración documental; ..."</p>	<p>"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:</p> <p>"... "XXIII. Grupo interdisciplinario: conjunto de personas que deberá estar integrado colegiadamente por el titular del área coordinadora de archivos, así como los responsables de las oficinas de partes o gestión documental, archivo de trámite, archivo de concentración y, en su caso, del archivo histórico, con la finalidad de coadyuvar en la valoración documental; ..."</p>	<p>"Artículo 56. En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario integrado por los titulares o sus representantes, de las siguientes unidades y áreas administrativas:</p> <p>"I. Área coordinadora de archivos; "II. Oficialía de partes o gestión documental; "III. Archivo de trámite; "IV. Archivo de Concentración; "V. Archivo Histórico, en su caso; y "VI. Los responsables de los archivos de trámite de las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación, únicamente cuando sea sujeta de análisis de los procesos y procedimientos institucionales de su área. "Para su funcionamiento, el grupo interdisciplinario establecerá sus reglas de operación."</p>

Como se advierte, las normas impugnadas efectivamente establecen una integración diversa a la de la ley marco, respecto del grupo interdisciplinario de los sujetos obligados.

Ahora, como se señaló en el apartado anterior, el artículo 71 de la Ley General de Archivos establece que el Sistema Local de Archivos de cada entidad federativa será coordinado por el Consejo Local de Archivos; que en dicho consejo participarán los Municipios, en los términos de la legislación de cada enti-



dad federativa pero, lo trascendente para el análisis del concepto de invalidez es que establece que las leyes de las entidades federativas desarrollarán la *integración*, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales *equivalentes* a las que esta ley otorga al sistema nacional.

Precisamente esa obligación prevista para el legislador en el sentido de hacer equivalente su normatividad, en cuanto a la integración, atribuciones y funcionamiento del grupo interdisciplinario, por formar parte del Sistema Local de Archivos, a lo que, a su vez, regula la Ley General de Archivos para el sistema nacional, cobra especial relevancia para resolver lo planteado por la accionante.

Lo anterior porque, además de que del precepto de mérito se desprende la intención de legislador federal de reducir al mínimo el ámbito de configuración de su homólogo en las entidades federativas, para dar especial relevancia a la función unificadora del sistema nacional en materia archivística, esencialmente, ello conlleva a verificar que la fracción XXIII del artículo 3o., así como del diverso 56 de la Ley de Archivos para el Estado de Jalisco y sus Municipios hayan observado la integración para el grupo interdisciplinario local.

Como se advierte del cuadro inserto al inicio de este apartado, a diferencia de la Ley General de Archivos, la ley local establece que el grupo interdisciplinario estará integrado por el titular del área coordinadora de archivos, los responsables de las oficialías de partes o gestión documental, archivo de trámite, archivo de concentración y, en su caso, del archivo histórico; sin embargo, la ley general prevé la integración de dicho órgano colegiado por la unidad de transparencia; los titulares de las áreas de planeación estratégica, jurídica, mejora continua y los órganos internos de control o sus equivalentes; lo que no prevén las normas impugnadas y con ello distorsionan la integración del grupo interdisciplinario. Esta integración también se establece en el artículo 50 de la Ley General de Archivos.³⁰

³⁰ "Artículo 50. En cada sujeto obligado deberá existir un grupo interdisciplinario, que es un equipo de profesionales de la misma institución, integrado por los titulares de:

"I. Jurídica;

"II. Planeación y/o mejora continua;



En dicho precepto también se prevé que el grupo interdisciplinario de los sujetos obligados tiene la función de coadyuvar en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integran los expedientes de cada serie documental, con el fin de colaborar con las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación en el establecimiento de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental durante el proceso de elaboración de las fichas técnicas de valoración de la serie documental y que, en conjunto, conforman el catálogo de disposición documental.

De tal manera que la ausencia en su integración, de la unidad de transparencia; los titulares de las áreas de planeación estratégica, jurídica, mejora continua y órganos internos de control o sus equivalentes; rompe con el propósito de homologación pretendido tanto por el Constituyente como por el legislador federal.

En ese sentido, el concepto de invalidez resulta **fundado**, porque la legislación local no es equivalente a la del grupo interdisciplinario nacional y, en consecuencia, debe declararse la invalidez de la fracción XXIII del artículo 3o., así como del diverso 56 de la ley local impugnada.

"III. Coordinación de archivos;

"IV. Tecnologías de la información;

"V. Unidad de Transparencia;

"VI. Órgano Interno de Control, y

"VII. Las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación.

"El grupo interdisciplinario, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuvará en el análisis de los procesos y procedimientos institucionales que dan origen a la documentación que integran los expedientes de cada serie documental, con el fin de colaborar con las áreas o unidades administrativas productoras de la documentación en el establecimiento de los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental durante el proceso de elaboración de las fichas técnicas de valoración de la serie documental y que, en conjunto, conforman el catálogo de disposición documental.

"El grupo interdisciplinario podrá recibir la asesoría de un especialista en la naturaleza y objeto social del sujeto obligado.

"El sujeto obligado podrá realizar convenios de colaboración con instituciones de educación superior o de investigación para efectos de garantizar lo dispuesto en el párrafo anterior."



Tema 5. Artículo 3, fracción XXXVI, de la Ley General de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. En diversa parte del primer concepto de invalidez, el accionante impugna la norma señalada por definir al "Sistema Institucional" de manera distinta a la Ley General de Archivos.

La norma impugnada y su correlativa fracción LI del artículo 4 de la Ley General de Archivos, textualmente establecen:

Ley General de Archivos	Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios
"Artículo 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por: "..." "LI. Sistema Institucional: A los sistemas institucionales de archivos de cada sujeto obligado; ..."	"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: "..." "XXXVI. Sistema Institucional: es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada ente público y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental; ..."

La norma impugnada define "Sistema institucional", de manera específica, a diferencia de lo establecido por la ley general en su artículo 4o., puesto que esta última refiere a los sistemas institucionales de los sujetos obligados.

Sin embargo, la definición que estableció el legislador local en la norma impugnada es casi idéntica a la que establece la Ley General de Archivos en el capítulo IV denominado "Del Sistema Institucional de Archivos", como se advierte en la tabla que se inserta:

Ley General de Archivos	Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios
"Artículo 20. El Sistema Institucional es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística"	"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: "..." "XXXVI. Sistema Institucional: es el conjunto de registros, procesos, procedimien-



tica, de acuerdo con los procesos de gestión documental.

"Todos los documentos de archivo en posesión de los sujetos obligados formarán parte del sistema institucional; deberán agruparse en expedientes de manera lógica y cronológica, y relacionarse con un mismo asunto, reflejando con exactitud la información contenida en ellos, en los términos que establezca el consejo nacional y las disposiciones jurídicas aplicables."

tos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada ente público y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental; ..."

En ese sentido, la norma impugnada es acorde a la ley general y, en consecuencia, el concepto de invalidez es **infundado**, por lo que debe reconocerse la validez de la fracción XXXVI del artículo 3 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Tema 6. Artículo 8 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. En el **tercer concepto de invalidez**, la accionante refiere que el precepto es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, puesto que se omite la atribución del archivo general del Estado de emitir la declaratoria de patrimonio documental, porque la Ley General de Archivos otorga dicha facultad al Archivo General de la Nación, en el artículo 106, fracción XXI, de la ley marco.

Además, sostiene que el precepto es inconstitucional, al atribuir al Ejecutivo Estatal la facultad de emitir la declaratoria de "*patrimonio documental del Estado*", porque quien debe tener esa atribución es el archivo general del Estado, conforme al artículo 106, fracción XXI, de la Ley General de Archivos y, en caso de hacerlo, debe ser a través del archivo general de dicha entidad, conforme al artículo 87 de la referida ley general.

Al respecto, el proyecto proponía declarar la invalidez del artículo 8 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.



Sin embargo, en la discusión pública del asunto, sólo se conformó una mayoría de siete votos a favor de la propuesta y por la declaración de invalidez del precepto.³¹

Por ende, al no reunir la mayoría calificada de ocho votos para declarar la invalidez de la norma, lo procedente es desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de este punto, de conformidad con los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72 de la ley reglamentaria.

Tema 7. Artículo 6, segundo párrafo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. En el **concepto de invalidez segundo**, el promovente plantea la inconstitucionalidad del artículo 6, segundo párrafo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, ya que dota a los documentos públicos que constituyen patrimonio estatal o municipal, con las calidades de inalienables, inembargables y no sujetos a gravamen o afectación de dominio, pues éstas se establecen a favor de la Federación, en términos de lo dispuesto por los artículos 84 y 85 de la Ley General de Archivos.

A partir de lo anterior, considera que se invade la esfera de competencia del Archivo General de la Nación, ya que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre monumentos históricos cuya conservación sea de interés nacional, a través de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

Además, estima que, si bien existe libertad de configuración legislativa para que el archivo general del Estado de Jalisco emita la declaratoria de patrimonio documental del Estado, en la ley local debía precisarse que ello es sin perjuicio de lo establecido en el artículo 84 de la ley general.

En ese sentido, plantea que aun siendo válido que el patrimonio del Estado de Jalisco tuviera las calidades en comento, debía preverse en la ley local que

³¹ Votaron a favor de la invalidez los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.



ello es sin perjuicio de las facultades del Archivo General de la Nación, para declarar esos documentos patrimonio documental de la Nación, a fin de que se determine una facultad concurrente con respecto a los mismos documentos, pues el contenido de la norma implica que la Nación está imposibilitada para elevar a patrimonio documental de la Nación, los mismos documentos que la propia entidad federativa ya ha considerado patrimonio documental del estado.

Este tribunal constitucional considera que el concepto de invalidez es **infundado**, puesto que el artículo 6, segundo párrafo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, no regula las atribuciones de los poderes Ejecutivo Federal y Estatal para emitir declaratorias de patrimonio documental del Estado, sino que éste únicamente establece los atributos de los documentos públicos estatales y municipales, que son considerados como patrimonio documental.

Para demostrar lo anterior, se precisa que el precepto impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 6. Los documentos públicos de los sujetos obligados serán considerados como bienes nacionales con la categoría de bienes muebles bajo la administración de los sujetos obligados, según sea el caso, y formarán parte del patrimonio documental de la Nación en términos del título quinto capítulo I de la ley general.

"Los documentos públicos que constituyan el patrimonio estatal o municipal son de interés público y, por lo tanto, inalienables, inembargables y no están sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio al ser bienes muebles con la categoría de bien patrimonial documental, salvo disposición legal en contrario."

Como se puede apreciar, la disposición normativa prevé que los documentos que constituyen patrimonio estatal o municipal son de interés público, por lo cual tienen las calidades de inalienables, inembargables y no son sujetos de gravamen o afectación de dominio.



Además, los considera como bienes muebles con la categoría de patrimonio documental, la cual se define en el artículo 3, fracción XXX,³² de la ley de archivos local, como aquellos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo, además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, estatales o municipales, o cualquier otra organización religiosa o civil.

Finalmente, señala una salvedad a lo previsto, ante la existencia de una disposición legal que establezca lo contrario.

Lo anterior pone de manifiesto que la institución a que hace alusión el precepto impugnado es al "patrimonio documental", el cual también se define en el artículo 4, fracción XLV, de la Ley General de Archivos,³³ como aquellos documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo, además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos

³² **Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XXX. Patrimonio documental: los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, estatales o municipales, o cualquier otra organización religiosa o civil; ..."

³³ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XLV. Patrimonio documental: A los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, Municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil; ..."



federales, entidades federativas, Municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil.

Por tanto, es **infundado** el planteamiento del accionante, ya que parte de premisas equivocadas, consistentes en estimar que la norma impugnada regula las facultades del Ejecutivo Federal, a través del archivo general, para emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación,³⁴ en contraste con las del Ejecutivo del Estado de Jalisco para emitir declaratorias de patrimonio documental del Estado;³⁵ ello, en tanto que el precepto aludido dota de atributos a los documentos públicos del nivel de gobierno estatal o municipal, además de considerarlos patrimonio documental, lo cual dista totalmente de las facultades de los Ejecutivos Federal y Estatal para establecer, además de los ya previstos en las legislaciones, los bienes que deban constituirse como patrimonio documental.

Por otra parte, también es **infundado** el concepto de invalidez, puesto que el artículo 6, segundo párrafo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, no deviene inconstitucional al dotar al patrimonio documental de la entidad federativa con las calidades inalienable, inembargable y no sujeto a gravamen o afectación de dominio.

Ello es así, toda vez que el artículo 86, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos,³⁶ establece expresamente que las entidades federativas se encuen-

³⁴ **Ley General de Archivos.**

"**Artículo 87.** El Ejecutivo Federal, a través del archivo general, podrá emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

"Los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía, en coordinación con el archivo general, podrán emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en las materias de su competencia y deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación."

³⁵ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.**

"**Artículo 8.** El Ejecutivo Estatal podrá emitir declaratorias de patrimonio documental del Estado en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán publicadas en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco".

³⁶ "**Artículo 86.** Son parte del patrimonio documental de la Nación, por disposición de ley, los documentos de archivo considerados como Monumentos históricos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.



tran facultadas para determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental; por tal motivo resulta válido que la norma impugnada señale los elementos que integran el patrimonio documental, en el caso concreto los documentos públicos estatales y municipales, así como los atributos derivados de dicha categoría, pues ello forma parte de la libertad de configuración del Congreso del Estado de Jalisco, desde luego sin que transgreda el sistema homogéneo de la ley general.

Asimismo, es incorrecta la apreciación del promovente en el sentido de que dichos atributos sólo pueden ser aplicables para el patrimonio documental de la Nación, pues como se ha expuesto en esta sentencia, las disposiciones de la ley general constituyen un parámetro a partir del cual las Legislaturas Locales deben ajustar su orden jurídico; por tanto, el Congreso del Estado de Jalisco se encuentra constreñido a regular la institución del patrimonio documental del estado, cuando menos con los elementos establecidos en la Ley General de Archivos para la institución respectiva.

En otro aspecto, es **infundado** el concepto de invalidez, toda vez que no se vulnera la atribución del Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos históricos, cuya conservación sea de interés nacional.

A fin de demostrar lo anterior, resulta necesario tener presente el contenido del artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Federal, que textualmente establece:

"Artículo. 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXV. De establecer el Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros, en términos del artículo 3o. de esta Constitución; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, media superiores, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas

"Las entidades federativas y los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía deberán determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental."



artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; **para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional**; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República, y para asegurar el cumplimiento de los fines de la educación y su mejora continua en un marco de inclusión y diversidad. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma; ..."

Por su parte, los artículos 84 y 86 de la Ley General de Archivos prevén:

"Artículo 84. El **patrimonio documental de la Nación** es propiedad del Estado Mexicano, de dominio e interés público y, por lo tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no está sujeto a ningún gravamen o afectación de dominio, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales y de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas."

"Artículo 86. Son parte del **patrimonio documental de la Nación**, por disposición de ley, los documentos de archivo considerados como Monumentos históricos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas."

Asimismo, el artículo 36, fracciones II, III y IV, de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas dispone:

"Artículo 36. Por determinación de esta Ley son monumentos históricos:

" ...



"II. Los **documentos y expedientes** que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios y de las casas curiales.

"III. Los **documentos originales manuscritos** relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al XIX que por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país.

"IV. Las **colecciones científicas y técnicas** podrán elevarse a esta categoría, mediante la declaratoria correspondiente."

Como se aprecia en las transcripciones anteriores, el Congreso de la Unión se encuentra facultado, entre otros aspectos, para legislar sobre monumentos históricos cuya conservación sea de interés nacional; además, la Ley General de Archivos vincula la regulación del patrimonio documental de la Nación a las disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas; esta última define como monumentos históricos a los documentos y expedientes que pertenezcan o hayan pertenecido a las oficinas y archivos de la Federación, de las entidades federativas o de los Municipios y de las casas curiales, los documentos originales manuscritos relacionados con la historia de México y los libros, folletos y otros impresos en México o en el extranjero, durante los siglos XVI al XIX que, por su rareza e importancia para la historia mexicana, merezcan ser conservados en el país, así como las colecciones científicas y técnicas podrán elevarse a esta categoría, mediante la declaratoria correspondiente.

En ese sentido, si bien es cierto que el Congreso de la Unión se encuentra facultado de manera exclusiva para regular la materia de monumentos históricos, dentro de la cual se encuentran algunos supuestos que constituyen patrimonio documental de la Nación, también lo es que el supuesto de la norma impugnada se refiere al patrimonio documental de la entidad federativa, sin trastocar el patrimonio documental de la Nación que constituye monumentos históricos, puesto que únicamente alude a documentos públicos estatales o municipales.



Ante lo infundado de los conceptos de invalidez, procede reconocer la validez del artículo 6, párrafo segundo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Tema 8. Artículo 21 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. En el **cuarto concepto de invalidez**, la accionante señala que el artículo referido es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al modificar la integración del Sistema Institucional de Archivos de los sujetos obligados previsto en la Ley General de Archivos.

Refiere que la integración del Sistema Institucional de Archivos de los sujetos obligados no es acorde a lo establecido en el artículo 21 de la ley general, pues prevé que lo integre el grupo interdisciplinario, cuando este fue creado para otros fines, no como un órgano de coordinación para los procesos de valoración documental.

Además, en el **noveno concepto de invalidez** aduce la inconstitucionalidad del segundo párrafo del propio precepto, al prever una forma diversa de nombramiento de los responsables del archivo de concentración y del archivo histórico a la que establece la Ley General de Archivos.

Sostiene que es inconstitucional que en la ley local se prevea que los responsables del archivo de concentración y del archivo histórico serán nombrados por el titular del área coordinadora de archivo correspondiente, cuando en la ley general se señala que dichos funcionarios serán nombrados por el titular del sujeto obligado de que se trate, por lo que estima que dichos nombramientos no son acordes a lo que prevé la ley general.

La disposición normativa tildada de inconstitucional es del tenor siguiente:

"Artículo 21. El Sistema Institucional de Archivos de cada sujeto obligado deberá integrarse por:

"I. Un área coordinadora de archivos;



"II. Las áreas operativas siguientes:

"a) Oficialía de partes o de gestión documental;

"b) Archivo de trámite, por área o unidad;

"c) Archivo de concentración;

"d) Archivo histórico, en su caso, sujeto a la capacidad presupuestal y técnica del sujeto obligado; y

"III. Un grupo interdisciplinario como órgano de coordinación para efectos del proceso de valoración documental.

"El titular del sujeto obligado de que se trate nombrará al titular del área coordinadora de archivos. Los responsables de las áreas operativas a que se refiere la fracción II, incisos a) y b), serán nombrados por el titular de cada unidad administrativa; a su vez, los responsables referidos en los incisos c) y d), serán nombrados por el titular del área coordinadora de archivos correspondiente.

"Los encargados y responsables de cada área deberán ser servidores públicos y contar con licenciatura u oficio en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística.

"Los titulares de los sujetos obligados tienen el deber de establecer las condiciones que permitan la capacitación y profesionalización de dichos responsables para el buen funcionamiento de los archivos."

De la transcripción anterior, se advierte que la norma impugnada prevé la integración del Sistema Institucional de Archivos de cada sujeto obligado, a saber, por un área coordinadora de archivos, áreas operativas –oficialía de partes, el archivo de trámite, el archivo de concentración y el archivo histórico, en su caso–, así como por un grupo interdisciplinario.



En relación con la designación de sus integrantes, se establece que el titular del sujeto obligado de que se trate nombrará al titular del área coordinadora de archivos; por su parte, los responsables de las áreas operativas, oficialía de partes o de gestión documental y del archivo de trámite, serán nombrados por el titular de cada unidad administrativa; mientras que los responsables del archivo de concentración y del archivo histórico serán designados por el titular del área coordinadora de archivos correspondiente.

Además, se prevé que los encargados y responsables de cada área deberán ser servidores públicos y contar con licenciatura u oficio en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística, teniendo el deber de capacitar a dichos responsables para el buen funcionamiento de los archivos.

Ahora, en relación con la integración del sistema institucional de archivos de cada sujeto obligado, el artículo 21 de la Ley General de Archivos establece que será integrado por un área coordinadora de archivos y diversas áreas operativas como son: de correspondencia, archivo de trámite, archivo de concentración y archivo histórico.

Por su parte, respecto a la designación de sus integrantes, se establece que los responsables de los archivos de trámite serán nombrados por el titular de cada área o unidad, mientras que los responsables del archivo de concentración y del archivo histórico serán nombrados por el titular del sujeto obligado de que se trate.

En relación con el perfil de los titulares de las áreas antes referidas, se establece que deberán contar con licenciatura u oficio afín o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en materia archivística.

La disposición referida es del tenor siguiente:

"Artículo 21. El Sistema Institucional de cada sujeto obligado deberá integrarse por:

"I. Un área coordinadora de archivos, y



"II. Las áreas operativas siguientes:

"a) De correspondencia;

"b) Archivo de trámite, por área o unidad;

"c) Archivo de concentración, y

"d) Archivo histórico, en su caso, sujeto a la capacidad presupuestal y técnica del sujeto obligado.

"Los responsables de los archivos referidos en la fracción II, inciso b), serán nombrados por el titular de cada área o unidad; los responsables del archivo de concentración y del archivo histórico serán nombrados por el titular del sujeto obligado de que se trate.

"Los encargados y responsables de cada área deberán contar con licenciatura en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística."

Bajo tales consideraciones, por una parte, se advierte que a diferencia de lo que el legislador federal previó en la ley general, en la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios se estableció que el grupo interdisciplinario sería parte del Sistema Institucional de Archivos de cada sujeto obligado, como un órgano de coordinación para efectos del proceso de valoración documental.

Sin embargo, el grupo disciplinario se instituye como un grupo de profesionales de cada sujeto obligado encargado de establecer los valores documentales, vigencias, plazos de conservación y disposición documental, que se integra por los titulares de la unidad jurídica, de planeación y/o mejora continua, coordinación de archivos, tecnologías de la información, de transparencia, el órgano interno de control y las áreas productoras de la información.

En ese sentido, si como quedó precisado en párrafos anteriores, el artículo 71 de la Ley General de Archivos establece que las leyes de las entidades



federativas desarrollarían la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al sistema nacional, resulta **fundado** el argumento del accionante en el que plantea la inconstitucionalidad de la integración del sistema institucional de archivos de cada sujeto obligado, al contemplar también al grupo interdisciplinario.

Por su parte, este tribunal también considera **fundado** el concepto de invalidez relacionado con la inconstitucionalidad del artículo 21, fracción III, párrafo segundo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, en cuanto al nombramiento de los responsables del archivo de concentración y del archivo histórico, por estar a cargo del titular del área coordinadora de archivo correspondiente, no así del titular del sujeto obligado como se previó en la ley general.

Lo anterior, porque conforme al artículo 27 de la ley general,³⁷ el área coordinadora de archivos es la encargada de promover que las áreas operativas (entre las que se encuentran el archivo de concentración y el archivo histórico de los sujetos obligados) lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.

Además, sus funciones consisten esencialmente en coordinar distintas acciones en materia de archivos, precisamente con los responsables de los archivos de concentración y el archivo histórico, pues en el artículo 28 de la ley general ³⁸ se advierte que, entre dichas atribuciones, cuenta con la de elaborar los instrumentos de control archivístico; coordinar los procesos de valoración y disposición documental de las áreas operativas, las actividades para la moderni-

³⁷ **"Artículo 27.** El área coordinadora de archivos promoverá que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y la de la entidad federativa en esta materia."

³⁸ **"Artículo 28.** El área coordinadora de archivos tendrá las siguientes funciones:



zación y automatización de los procesos archivísticos; y coordinar la operación de dichos archivos de concentración e histórico.

Por su parte, entre las funciones del archivo de concentración se encuentran acciones de colaboración y participación con el área coordinadora de archivos, en la elaboración de los instrumentos de control archivístico, así como de los criterios de valoración y disposición documental. El archivo histórico de los sujetos obligados también cuenta con la función de colaborar con el área coordinadora de archivos en la elaboración de los instrumentos de control archivístico.³⁹

De esta manera, si tanto el archivo de trámite como el archivo de concentración son áreas operativas que el área coordinadora de archivos debe coordi-

"I. Elaborar, con la colaboración de los responsables de los archivos de trámite, de concentración y en su caso histórico, los instrumentos de control archivístico previstos en esta ley, las leyes locales y sus disposiciones reglamentarias, así como la normativa que derive de ellos;

"II. Elaborar criterios específicos y recomendaciones en materia de organización y conservación de archivos, cuando la especialidad del sujeto obligado así lo requiera;

"III. Elaborar y someter a consideración del titular del sujeto obligado o a quien éste designe, el programa anual;

"IV. Coordinar los procesos de valoración y disposición documental que realicen las áreas operativas;

"V. Coordinar las actividades destinadas a la modernización y automatización de los procesos archivísticos y a la gestión de documentos electrónicos de las áreas operativas;

"VI. Brindar asesoría técnica para la operación de los archivos;

"VII. Elaborar programas de capacitación en gestión documental y administración de archivos;

"VIII. Coordinar, con las áreas o unidades administrativas, las políticas de acceso y la conservación de los archivos;

"IX. Coordinar la operación de los archivos de trámite, concentración y, en su caso, histórico, de acuerdo con la normatividad;

"X. Autorizar la transferencia de los archivos cuando un área o unidad del sujeto obligado sea sometida a procesos de fusión, escisión, extinción o cambio de adscripción; o cualquier modificación de conformidad con las disposiciones legales aplicables, y

"XI. Las que establezcan las demás disposiciones jurídicas aplicables."

³⁹ **Artículo 31.** Cada sujeto obligado debe contar con un archivo de concentración, que tendrá las siguientes funciones:

"I. Asegurar y describir los fondos bajo su resguardo, así como la consulta de los expedientes;

"II. Recibir las transferencias primarias y brindar servicios de préstamo y consulta a las unidades o áreas administrativas productoras de la documentación que resguarda;

"III. Conservar los expedientes hasta cumplir su vigencia documental de acuerdo con lo establecido en el catálogo de disposición documental;

"IV. Colaborar con el área coordinadora de archivos en la elaboración de los instrumentos de control archivístico previstos en esta ley, las leyes locales y en sus disposiciones reglamentarias;



nar, incluso con las que debe colaborar en diversas acciones en materia de archivos, el hecho de que a ella se otorgue la atribución de nombrar a sus responsables rompe con el esquema de equivalencia instituido por el legislador federal.

En consecuencia, al prever una integración diversa, así como una forma de nombramiento distinta de los titulares del archivo de concentración y del archivo histórico, a la prevista en la Ley General de Archivos para dichos funcionarios, lo procedente es declarar la invalidez de la fracción III, así como de su segundo párrafo en la porción normativa que indica *"a su vez, los responsables referidos en los incisos c) y d), serán nombrados por el titular del área coordinadora de archivos correspondiente"*, del artículo 21 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

"V. Participar con el área coordinadora de archivos en la elaboración de los criterios de valoración documental y disposición documental;

"VI. Promover la baja documental de los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y, en su caso, plazos de conservación y que no posean valores históricos, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

"VII. Identificar los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y que cuenten con valores históricos, y que serán transferidos a los archivos históricos de los sujetos obligados, según corresponda;

"VIII. Integrar a sus respectivos expedientes, el registro de los procesos de disposición documental, incluyendo dictámenes, actas e inventarios;

"IX. Publicar, al final de cada año, los dictámenes y actas de baja documental y transferencia secundaria, en los términos que establezcan las disposiciones en la materia y conservarlos en el archivo de concentración por un periodo mínimo de siete años a partir de la fecha de su elaboración;

"X. Realizar la transferencia secundaria de las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y posean valores evidenciales, testimoniales e informativos al archivo histórico del sujeto obligado, o al archivo general, o equivalente en las entidades federativas, según corresponda, y

"XI. Las que establezca el consejo nacional y las disposiciones jurídicas aplicables.

"Los responsables de los archivos de concentración deben contar con los conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acordes a su responsabilidad; de no ser así, los titulares de los sujetos obligados tienen la obligación de establecer las condiciones que permitan la capacitación de los responsables para el buen funcionamiento de los archivos."

Artículo 32. Los sujetos obligados podrán contar con un archivo histórico que tendrá las siguientes funciones:

"...

"IV. Colaborar con el área coordinadora de archivos en la elaboración de los instrumentos de control archivístico previstos en esta ley, así como en la demás normativa aplicable; ..."



Tema 9. Artículo 73 de la Ley de Archivos para el Estado de Jalisco y sus Municipios. En la **primera parte del quinto concepto de invalidez**, la accionante sostiene que el artículo 73 de la Ley de Archivos para el Estado de Jalisco y sus Municipios, es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer una integración diversa del Consejo Estatal de Archivos, a la que prevé la Ley General de Archivos.

Asimismo, manifiesta que la Ley de Archivos del Estado de Jalisco omitió incorporar en el Consejo Estatal de Archivos, a la Secretaría General de Gobierno y a la Secretaría de la Función Pública, o su equivalente a nivel estatal.

Además, considera que es inconstitucional el hecho de que la ley local excluya de la integración del Consejo Estatal de Archivos, a los Municipios y sólo incluya a los titulares de los archivos regionales municipales, cuando la Ley General de Archivos prevé la participación de los Municipios de manera incondicionada e, incluso, obligatoria. Sostiene que debió incluirse a los presidentes municipales porque son quienes tienen la representación del Municipio.

Finalmente, estima que la ley estatal es inconstitucional, porque no hay claridad sobre cuáles de los integrantes que conforman el Consejo Estatal de Archivos, tendrán derecho de voto.

Ahora bien, el artículo 73 de la Ley de Archivos para el Estado de Jalisco y sus Municipios, tildado de inconstitucional, textualmente establece:

"Artículo 73. El sistema estatal contará con un consejo estatal, como órgano de coordinación, que estará integrado permanentemente por:

- "I. El titular del archivo general del Estado, quien lo presidirá;
- "II. El titular del archivo general del Poder Legislativo;
- "III. El titular del archivo general del Poder Judicial;
- "IV. El titular del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco;



"V. El titular del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco;

"VI. El titular del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco;

"VII. El titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos;

"VIII. El titular del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales;

"IX. El jefe de la unidad de archivo de trámite y concentración de la Universidad de Guadalajara;

"X. El titular de la Contraloría del Estado;

"XI. El titular de la Auditoría Superior del Estado;

"XII. El titular del Consejo de la Judicatura;

"XIII. Los titulares de los archivos regionales municipales que se constituyan;

"XIV. Un representante de los archivos privados; y

"XV. Un representante del Colegio de Jalisco, A.C.

"La designación de la representación de los archivos privados referidos en la fracción XIV de este artículo, será a través de convocatoria que emita el consejo estatal en la que se establezcan las bases para seleccionar al representante de los mismos, estableciendo como mínimo que formen parte del registro nacional, y que sea una asociación civil legalmente constituida cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos.

"Así mismo, el consejo estatal se integrará con los titulares de los archivos municipales y de los organismos públicos descentralizados cuando haya asuntos relativos en el ámbito de su competencia.



"De la misma manera se invitará al Instituto Nacional de Antropología e Historia y a la Secretaría de Cultura del Gobierno Federal cuando haya asuntos relativos a declaratorias de patrimonio nacional.

"El presidente del consejo estatal podrá habilitar plataformas tecnológicas para el desarrollo de las sesiones cuando las circunstancias lo requieran, mismas que tendrán la misma validez que las presenciales.

"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del consejo estatal, podrá invitar a las sesiones de éste a las personas que considere pertinentes, según la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.

"Los consejeros podrán nombrar a una sola persona de suplente la cual deberá ser del mismo nivel jerárquico o de un nivel inmediato inferior, con los mismos derechos del titular.

"Los miembros del consejo estatal no recibirán remuneración alguna por su participación, con excepción del secretario ejecutivo."

Conforme a la transcripción anterior, se advierte que la legislación estatal atribuyó al consejo estatal el carácter de órgano coordinador del Sistema Estatal de Archivos y se prevé su composición en las diversas fracciones, la cual es cuestionada por la accionante.

Esta Suprema Corte considera que el argumento es **fundado** en cuanto refiere que el legislador local no estableció adecuadamente la conformación del consejo estatal.

El proceso legislativo que concluyó con la expedición de la Ley General de Archivos llevó, entre otras cuestiones, a contemplar la creación de Sistemas Locales de Archivos, con representación en el sistema nacional. No obstante, la ley general únicamente establecería los elementos mínimos que las entidades debían considerar al legislar en el ámbito de su competencia, con la finali-



dad de permitir la participación de Municipios o alcaldías en las actividades correspondientes.⁴⁰

Ahora bien, la Ley General de Archivos establece en sus artículos 70 a 73⁴¹ las normas aplicables específicamente a los Sistemas Locales de Archivos, en lo que interesa para este punto, existen tres elementos relevantes para la conformación del consejo estatal regulados en el artículo 71:

⁴⁰ Al respecto, véase el "Dictamen de la Comisión de Gobernación, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos", Cámara de Diputados, Gaceta No. 5013-VIII, veintiséis de abril de dos mil dieciocho, página 24.

⁴¹ CAPÍTULO III DE LOS SISTEMAS LOCALES DE ARCHIVOS

"Artículo 70. Cada entidad federativa contará con un sistema local, el cual será el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados dentro de su jurisdicción."

"Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un consejo local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los consejos locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los consejos locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al sistema nacional."

"Artículo 72. Los consejos locales adoptarán, con carácter obligatorio, en el ámbito de sus respectivas competencias, las determinaciones del consejo nacional, dentro de los plazos que éste establezca.

"Los consejos locales, con base en las determinaciones que emita el consejo nacional, publicarán en las Gacetas o Periódicos Oficiales de las entidades federativas, las disposiciones que sean necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en la ley.

"Artículo 73. Los consejos locales tendrán las siguientes atribuciones:

"I. Implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el consejo nacional;

"II. Aprobar criterios para homologar la organización y conservación de los archivos locales;

"III. Aprobar las campañas de difusión sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial y como parte de la memoria colectiva;

"IV. En el marco del consejo nacional, los consejos locales podrán proponer las disposiciones que regulen la creación y uso de sistemas automatizados, para la gestión documental y administración de archivos para los sujetos obligados del ámbito local, que contribuyan a la organización y conservación homogénea de sus archivos;

"V. Establecer mecanismos de coordinación con los sujetos obligados de los Municipios o de las alcaldías, según corresponda;



- Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas Locales, debiendo contar con un consejo local, como órgano de coordinación.
- En los consejos locales participarán los Municipios en los términos de la legislación de cada entidad federativa.
- Las leyes estatales desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales en forma equivalente a las que la ley general otorga al sistema nacional.

Este Alto Tribunal considera que la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios cumple con los primeros dos elementos mencionados, no así con el tercero. En primer lugar, establece que el Consejo Estatal de Archivos es el órgano de coordinación del sistema estatal, encargado de armonizar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Sistema Nacional de Archivos.⁴²

"VI. Operar como mecanismo de enlace y coordinación con el consejo nacional;

"VII. Fomentar la generación, uso y distribución de datos en formatos abiertos, y

"VIII. Las demás establecidas en esta ley." (énfasis añadido).

⁴² **Artículo 73.** El sistema estatal contará con un consejo estatal, como órgano de coordinación, que estará integrado permanentemente por:

"...

Artículo 76. El consejo estatal tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el consejo nacional;

"II. Armonizar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Sistema Nacional de Archivos;

"III. Proponer las campañas de difusión sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial y como parte de la memoria colectiva;

"IV. En el marco del consejo nacional, el consejo estatal podrá proponer las disposiciones que regulen la creación y uso de sistemas automatizados, para la gestión documental y administración de archivos para los sujetos obligados del ámbito local, que contribuyan a la organización y conservación homogénea de sus archivos;

"V. Operar como mecanismo de enlace y coordinación con el consejo nacional;

"VI. Fomentar la generación, uso y distribución de datos en formatos abiertos;

"VII. Crear comisiones de carácter permanente o temporal, integrada (sic) por los miembros del consejo y de los sujetos obligados participantes, que podrán contar con la asesoría de expertos y usuarios de los archivos históricos, así como miembros de las organizaciones de la sociedad civil;

"VIII. Propiciar la adquisición, integración, conservación y custodia de documentos que constituyan evidencias importantes de los acontecimientos históricos del Estado, de la actuación biográfica de



Respecto del segundo elemento, cabe aclarar que si bien la Ley General de Archivos requiere la participación de los Municipios en los consejos locales, lo cierto es que explícitamente deja en libertad a las entidades para que dicha participación se dé en los términos que la legislación local establezca. Siendo así, la ley impugnada sí prevé, en la integración del consejo local, a los titulares de los Archivos Municipales que se constituyan,⁴³ lo cual resulta suficiente para satisfacer el mandato de la Ley General de Archivos.

Como último elemento, el sistema estatal debe contar con una integración equivalente a la del sistema nacional. Para esto, resulta conveniente insertar el texto tanto de la integración del consejo nacional, como de la del consejo estatal, aclarando que las fracciones del artículo impugnado se apreciarán en un orden diverso para poder verificar dicha equivalencia:

Ley General de Archivos	Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios
<p>"Artículo 65. El consejo nacional es el órgano de coordinación del sistema nacional, que estará integrado por:</p>	<p>"Artículo 73. El sistema estatal contará con un consejo estatal, como órgano de coordinación, que estará integrado permanentemente por:</p>
<p>"I. El titular del archivo general, quien lo presidirá;</p>	<p>"I. El titular del archivo general del Estado, quien lo presidirá;</p>

personajes destacados, así como de la crónica de sucesos importantes que puedan tener contenido de interés social o público;

"IX. Facilitar el uso de la información documental para la investigación y uso de la comunidad;

"X. Fomentar la actualización de Registro (sic) Nacional de Archivos.

"XI. Difundir el acervo documental histórico y de interés público que existe en el Estado;

"XII. Proponer las disposiciones que regulen la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental que contribuyan a la organización y conservación homogénea de los archivos;

"XIII. Coordinar y dar agilidad al establecimiento, funcionamiento y uso de los archivos de trámite, concentración e históricos de los sujetos obligados de acuerdo con esta ley;

"XIV. Representar, a través de la Dirección General de Archivos, al Estado de Jalisco ante el Consejo Nacional de Archivos;

"XV. Fomentar la generación, uso y distribución de datos en formatos abiertos; y

"XVI. Las demás establecidas en esta ley."

⁴³ "Artículo 73. El sistema estatal contará con un consejo estatal, como órgano de coordinación, que estará integrado permanentemente por:

"...

"XIII. Los titulares de los archivos regionales municipales que se constituyan; ..."



"II. El titular de la Secretaría de Gobernación;	
"III. El titular de la Secretaría de la Función Pública;	"X. El titular de la Contraloría del Estado;
"IV. Un representante de la Cámara de diputados del Congreso de la Unión;	"II. El titular del archivo general del Poder Legislativo;
"V. Un representante de la Cámara de senadores del Congreso de la Unión;	
"VI. Un representante del Poder Judicial de la Federación;	"III. El titular del archivo general del Poder Judicial;
"VII. Un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública;	"VIII. El titular del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales;
"VIII. Un integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía;	"(Sin equivalente)
"IX. El titular de la Auditoría Superior de la Federación;	"XI. El titular de la Auditoría Superior del Estado;
"X. El titular del Banco de México;	"(Sin equivalente)
"XI. El presidente de cada uno de los consejos locales;	"XIII. Los titulares de los archivos regionales municipales que se constituyan;
"XII. Un representante de los archivos privados, y	"XIV. Un representante de los archivos privados; y
"XIII. Un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico ..."	"(Sin equivalente)."

Tal y como se observa en el cuadro anterior, los integrantes mencionados en las fracciones I, III, IV, V, VI, VII, IX, XI y XII del artículo 65 de la Ley General de Archivos sí encuentran una equivalencia en las fracciones I a X del artículo impugnado.

En ese sentido, es **infundado** el concepto de invalidez, en la parte que la accionante sostiene que en la ley local impugnada no se estableció el equivalente al titular de la Secretaría de la Función Pública, puesto que en la fracción X del artículo 73, se estableció al titular de la Contraloría del Estado.



La Secretaría de la Función Pública es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que vigila que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sanciona a los que no lo hacen así; promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de disposiciones legales en diversas materias, dirige y determina la política de compras públicas de la Federación, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordina procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital, opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera, coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal y evalúa la gestión de las entidades, también a nivel federal.⁴⁴ Su equivalente en el Estado de Jalisco, es la Contraloría de dicha entidad.

Sin embargo, en el artículo 73 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios no se prevé equivalencia alguna a nivel local para la Secretaría General de Gobierno.

En ese sentido, resulta **fundado** el argumento en la parte en estudio, pues en lo referente a la composición del consejo estatal, era necesario incluir como su integrante, por así preverlo la Ley General de Archivos, en la fracción II del artículo 65, al titular de la Secretaría de Gobierno del Estado.

Además, no obsta que el accionante sostenga que la ley impugnada excluye de la integración del Consejo Estatal de Archivos, a los Municipios y sólo incluye a los titulares de los archivos regionales municipales, además de que debió incluirse a los presidentes municipales porque son quienes tienen la representación del Municipio.

Lo infundado del argumento radica en que no existe obligación alguna de las entidades de particularizar quién será el representante de los integrantes del consejo estatal. En específico tratándose de los representantes municipales, como se mencionó con anterioridad, la propia Ley General de Archivos deja en libertad a las entidades federativas para establecer los términos en que participarán los Municipios en los consejos locales, por lo que en uso de su libertad

⁴⁴ Ver página: <http://pcop.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>



de configuración válidamente podía determinar que participarán a través de los titulares de los archivos municipales.

Además, en lo referente a la participación de los Municipios en los consejos locales, se estima que la equivalencia que establece el artículo 71 de la Ley General de Archivos es atenuada, en virtud de que de su tercer párrafo se desprende que se otorga un margen de libertad de configuración amplio, al señalar que esa participación estará condicionada a los términos de la legislación de la entidad federativa respectiva.

De lo que se infiere lo **infundado** del argumento del accionante en el que pretende hacer obligatoria la participación de los Municipios a través de los presidentes municipales, por ser éstos quienes tienen su representación; puesto que la ley local sólo incluyó a los titulares de los archivos regionales municipales.

Lo anterior, toda vez del análisis del tercer párrafo del artículo referido, no se aprecia que necesariamente debía dársele participación a todos los Municipios, por conducto de su presidente Municipal, sino que de dicha disposición se desprende que la decisión de regular el número y la forma en que tendrán participación los Municipios era una cuestión que el legislador local podía hacer respecto a su régimen interior, en términos de lo establecido en el 40 de la Constitución Federal,⁴⁵ sin que ello implique una intrusión en el ámbito federal no justificada, dado que no se trata de una contravención a la Ley General de Archivos, sino de una adaptación que va de acuerdo a la realidad del Estado y que, como se advierte de la disposición reclamada, finalmente sí garantiza la participación de los Municipios, aun cuando dicha participación se estableció por conducto de los titulares de los archivos regionales municipales.

Aunado a que debe tomarse en consideración la obligación impuesta a los Municipios del Estado de Jalisco en el artículo 92 de la Ley de Archivos local,⁴⁶

⁴⁵ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

⁴⁶ **Artículo 92.** Los Municipios del Estado establecerán un archivo general municipal, cuyo responsable será su titular. Dicho archivo se integrará por todos aquellos documentos que correspondan, conforme a esta ley."



en relación con el establecimiento de un archivo general Municipal. Así como la posibilidad de celebración de convenios para su operación y funcionamiento con la Dirección General de Archivos del Estado de Jalisco.⁴⁷

Finalmente, es **infundado** el argumento en el que el accionante sostiene que la ley estatal es inconstitucional, porque no hay claridad sobre qué integrantes de los que conforman el Consejo Estatal de Archivos tendrán derecho de voto.

Lo anterior, toda vez que de conformidad con lo previsto en el artículo 75 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios,⁴⁸ el consejo estatal sesionará de manera ordinaria dos veces al año, y extraordinaria las veces que sea necesario, y que los acuerdos se tomarán por mayoría simple de votos de sus miembros presentes en la sesión y, en caso de empate, el presidente tendrá el voto de calidad.

⁴⁷ **Artículo 93.** En caso de carecer de los recursos necesarios para establecer un archivo general municipal, los gobiernos de los Municipios podrán celebrar convenios con la Dirección General de Archivos del Estado de Jalisco, a fin de recibir asesoría y capacitación para la creación y operación del mismo."

⁴⁸ **Artículo 75.** El consejo estatal sesionará de manera ordinaria dos veces al año, y extraordinaria las veces que sea necesario.

"El presidente, a través del secretario ejecutivo, convocará a las sesiones ordinarias con cinco días hábiles de anticipación, a través de los medios que resulten idóneos, incluyendo los electrónicos.

"La convocatoria contendrá cuando menos, el lugar, fecha y hora de la celebración de la sesión, el orden del día y, en su caso, los documentos que serán analizados.

"En primera convocatoria, habrá quórum para que sesione el consejo estatal cuando estén presentes, cuando menos, la mayoría de los miembros incluyendo a su presidente o a la persona que éste designe como su suplente.

"En segunda convocatoria, habrá quórum con los miembros que se encuentren presentes incluyendo al presidente o la persona que éste designe como su suplente.

"Los acuerdos se tomarán por mayoría simple de votos de sus miembros presentes en la sesión. En caso de empate, el presidente tendrá el voto de calidad.

"Las sesiones extraordinarias podrán convocarse en un plazo mínimo de veinticuatro horas por el presidente, a través del secretario ejecutivo, o mediante solicitud que a éste formule por lo menos el treinta por ciento de los miembros, cuando estimen que existe un asunto de relevancia para ello.

"Las sesiones del consejo estatal deberán constar en actas suscritas por los miembros que participaron en ellas. Dichas actas serán publicadas en su portal electrónico, en apego a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y acceso a la información.

"El secretario ejecutivo es responsable de la elaboración de las actas, la obtención de las firmas correspondientes, así como su custodia y publicación."



Así, contrario a lo sostenido por el accionante, la legislación local sí prevé qué integrantes del consejo estatal cuentan con voz y voto en las sesiones correspondientes, pues del análisis del artículo referido, se advierte que todos los integrantes a que hacen referencia las fracciones del artículo impugnado cuentan con dicha atribución, incluso en el párrafo quinto⁴⁹ se señala expresamente que podrá invitarse a las sesiones a las personas que considere pertinentes, según la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.

Con base en las consideraciones anteriores, se declara la invalidez del artículo 73 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios que regula la integración del consejo local de dicha entidad de una forma que no es equivalente a la regulación que la Ley General de Archivos hace de su homólogo a nivel nacional.

Tema 10. Artículo 85 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. En la **primera parte del sexto concepto de invalidez**, la accionante refiere que el artículo 85 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer una naturaleza jurídica diversa del archivo del Estado a la prevista en la Ley General de Archivos.

Aduce que la naturaleza jurídica del archivo general del Estado de Jalisco, como órgano sectorizado a la Secretaría General de Gobierno, no cumple con la naturaleza jurídica prevista en el artículo 104 de la Ley General de Archivos, para el archivo general como un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines.

Señala que al considerar al archivo general del Estado de Jalisco como órgano sectorizado a la Secretaría de Gobierno, no se garantiza su autonomía

⁴⁹ "... El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del consejo estatal, podrá invitar a las sesiones de éste a las personas que considere pertinentes, según la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes intervendrán con voz, pero sin voto. ..."



en la toma de decisiones, así como en su integración y atribuciones, lo que denota una injerencia del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones.

Al respecto, dichos argumentos se consideran **fundados**, con base en las consideraciones siguientes.

El precepto cuya regularidad constitucional se cuestiona, es el siguiente:

"Artículo 85. El archivo general del Estado es el órgano especializado en materia de archivos que goza de autonomía técnica y gestión, sectorizado a la Secretaría General de Gobierno, y contará con un director general."

Del análisis de la norma impugnada se advierte que en cuanto a la naturaleza del archivo general del Estado, se prevé como un organismo especializado en materia de archivos sectorizado a la Secretaría General de Gobierno, con autonomía técnica y de gestión para el debido cumplimiento de su objeto y atribuciones.

Por su parte, el artículo 104 de la Ley General de Archivos⁵⁰ establece que el Archivo General de la Nación es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines, es decir, lo prevé como un organismo no dependiente de alguna dependencia de la administración pública.

De los trabajos legislativos que dieron lugar a la Ley General de Archivos se advierten las razones por las que el constituyente consideró necesario otorgar esta autonomía al Archivo General de la Nación.

En principio, en la iniciativa se otorgó al Archivo General de la Nación el carácter de entidad especializada en materia de archivos, cuyo objeto sería promover la organización de archivos y contribuir a la transparencia y rendición

⁵⁰ **"Artículo 104.** El archivo general es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines; su domicilio legal es en la Ciudad de México."



de cuentas, así como preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la Nación, con el fin de salvaguardar la memoria nacional de corto, mediano y largo plazo.

Asimismo, en la iniciativa se precisó que se regularía su organización y funcionamiento, el cual continuaría con la naturaleza jurídica de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, sectorizado a la Secretaría de Gobernación; debido a que el diseño de las nuevas políticas públicas comprendía todos los archivos del país, circunstancia que incidía en el ámbito de atribuciones de dicha secretaría.

Por su parte, del Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos primera, respecto de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos, se advierte que, desde mil novecientos dieciocho, el Archivo General de la Nación adquirió su actual denominación y se incorporó a la Secretaría de Gobernación.⁵¹

Asimismo, que a lo largo del año dos mil catorce, en distintas partes de la República, la Secretaría de Gobernación, el Archivo General de la Nación, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la Red por la Rendición de Cuentas y diversas instituciones de educación superior y de archivos, convocaron a los foros denominados *"Hacia la construcción de una Ley General de Archivos. Principios Rectores y Bases para una Ley General de Archivos"*, en los que se precisó, entre otras conclusiones, la necesidad de fortalecer la autonomía de gestión, administrativa y financiera del Archivo General de la Nación, así como la definición de sus facultades y atribuciones, para convertirse en una institución sólida que garantizara a los ciudadanos el derecho de acceso a la información.

A partir de este ejercicio de diálogo, el Archivo General de la Nación emitió un Anteproyecto de Iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley General de Archivos.

⁵¹ Página 26 del Dictamen.



Por su parte, el Senado de la República realizó el foro denominado "*La Ley General de Archivos: la preservación de la memoria colectiva y el derecho a la verdad en México*", a efecto de conocer las opiniones respecto del anteproyecto presentado por el Archivo General de la Nación y, derivado de este intercambio de ideas, el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, distintos senadores presentaron ante el Pleno del Senado de la República la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Archivos.

Una vez presentada la iniciativa, las comisiones unidas precisaron entre las principales preocupaciones por parte de las distintas organizaciones de la sociedad civil, la del control político de todos los archivos de México a través de la Secretaría de Gobernación. Por ello, se convocaron a audiencias públicas derivado de la dictaminación de la Ley General de Archivos, a efecto de conocer los puntos de vista de académicos, funcionarios y miembros de la sociedad civil sobre el proyecto de ley.

En dichas audiencias, la mayoría de los participantes se pronunció a favor de que el Archivo General de la Nación fuera un órgano descentralizado, no sectorizado, o bien, que tuviera mayor independencia de la Secretaría de Gobernación; entre los argumentos sostenidos se encuentra el fortalecimiento de la institución, a efecto de garantizar que su operación responda a las funciones que tiene encomendadas, sin dependencia política alguna.⁵²

⁵² Algunas de las intervenciones, son la siguientes:

La doctora Lourdes Morales Canales, directora ejecutiva de la red por la Rendición de Cuentas señaló: "*El segundo aspecto tiene que ver con la naturaleza del Archivo General de la Nación. Desde la red por la revisión de cuentas se dijo que era necesario fortalecer a esta institución, y se propuso inclusive que tuviera autonomía constitucional ante la negativa por la multiplicidad de órganos autónomos constitucionales que ha tenido este sexenio, se propuso entonces un esquema en el cual se estableciera una naturaleza no sectorizada de la administración pública federal, con la autonomía técnica y de gestión; con la idea de que esta ley fuera progresiva y vanguardista.*

"En cambio, lo que se nos ofrece es una sectorización inexplicable a la Secretaría de Gobernación, y lejos de darle una naturaleza de órgano descentralizado no sectorizado, como lo fue el IFAI en su primera versión, y cambió la lógica del derecho de acceso a la información, se deja al AGN prácticamente como un apéndice de SEGOB, sin presupuesto, porque se le quita el 78% del presupuesto y se lo deja totalmente sometido a la Secretaría de Gobernación".

Por su parte, el doctor Mauricio Merino destacó: "*En el Sistema Nacional de Transparencia, y en el Sistema Nacional Anticorrupción, esta Cámara, su colegisladora y el Ejecutivo Federal mismo han estado de acuerdo una y otra vez en dar garantías de autonomía a las instituciones que están a*



Al respecto, en su participación, la Archivista Alicia Bernard señaló que sería ideal que el Archivo General de la Nación presidiera el Consejo Nacional de Archivos; sin embargo, no era el momento, ante su debilidad estructural y de

cargo del funcionamiento de la transparencia y del Sistema Nacional Anticorrupción, no han titubeado frente a la necesidad de garantizar la autonomía de estos sistemas. Y hoy, inopinadamente nos piden que aceptemos que la base misma de los dos sistemas que ustedes mismos han construido sean dirigidos por la Secretaría de Gobernación, no hay una sola razón para que la Secretaría de Gobernación encabece el Sistema Nacional de Archivos, que no sea la del poder político, sin matices. Hemos pedido la autonomía técnica del Archivo General de la Nación. Hemos pedido que el Archivo General de la Nación, desde todos los espacios que tenemos a nuestro alcance deje de ser una dependencia dirigida políticamente por la Secretaría de Gobernación".

El maestro Enrique Chmelnik Lubinsky expresó la oposición a que el Sistema Nacional de Archivos quedara bajo tutela de la Secretaría de Gobernación, y que la Dirección del Archivo General de la Nación fuera designada por el presidente de la República.

La doctora Griselda Salazar Tres, quien habló en nombre de Jaqueline Pershamp, señaló que: *"el Archivo General de la Nación es el órgano rector de la archivística en México y está encargado de preservar y difundir el patrimonio documental de la nación, a fin de salvaguardar nuestra memoria colectiva. Por ello es clave que se le reconozcan como un órgano descentralizado, pero no sectorizado de la Secretaría de Gobernación, pretender sectorizarlo es trastocar su función y dar marcha atrás en lo que estaba establecido en la Ley Federal de Archivos vigente. No se trata de convertir a la AGN en otro órgano constitucional autónomo, sino sólo de garantizar que su operación responda a las funciones que tiene encomendadas, sin dependencia política alguna".*

La archivista Alicia Bernard señaló: *"Mucho me gustaría que el Archivo General de la Nación presidiera el Consejo Nacional de Archivos, y no sé, pero me parece que ahora no es el momento, su debilidad estructural y de recursos, y los compromisos que tiene y tendrá va más allá de cualquier factor, interés político o de gremio. Convendría que, en los transitorios, sin embargo, que en la ley se establezca un plazo para que la AGN transite de un órgano descentralizado, sectorizado de la Secretaría de Gobernación a un descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, como fue el caso, como ya se mencionó aquí, del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información. Mientras tanto, me parece que no podemos ignorar que el proyecto de ley de AGN ya está estipulado que el AGN contará con autonomía operativa y técnica, esto no se ha comentado y me parece relevante, porque, además, contará con un comité científico, técnico, académico. Si la visión de que la Secretaría de Gobernación intervendrá en lo relacionado con las prácticas archivísticas, me parece que entonces el Consejo Nacional de Archivos, como órgano de coordinación no tendría razón de existir".*

Daniela Gleizer Salzman, investigadora del Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM, indicó: *"Al sectorizar el Archivo General de la Nación, en la Secretaría de Gobernación y al ser el propio secretario de Gobernación quien presidiera tanto el Consejo Nacional de Archivos, como el órgano de gobierno de la GN, necesariamente se quita autonomía a este último, ya que serán los criterios políticos de dicha Secretaría los que ... En la agenda necesita seguridad jurídica, independencia presupuestal y autonomía para tomar decisiones que para garantizar el acceso a la información contenida en los archivos en el presente y la que llevará a los archivos en el futuro. En buena parte de los países democráticos, los países son organismos autónomos o dependen de la Secretaría de Cultura y hay un par de ejemplos, ya en reuniones previas nos han citado en los casos, pero*



recursos, aunado a que los compromisos que tendría irían más allá de cualquier factor, interés político o de gremio. En ese sentido, señaló que era conveniente que en los artículos transitorios de la ley general se estableciera un plazo

de todas formas en esos casos también tienen autonomía. Se los he explicado también en reuniones previas que sólo la Secretaría de Gobernación tiene las facultades necesarias para coordinar y articular a todos los sectores representados en el Consejo Nacional de Archivos. Si eso fuera cierto, y si eso fuera el caso, la Secretaría de Gobernación debería estar presidiendo todos los órganos autónomos constitucionales. Se nos ha explicado asimismo que es la actual deficiente situación presupuestal de la AGN lo que ha llevado a que quede bajo la tutela de Gobernación. Este momento es insostenible, ya que incluso, dependiendo de dicha Secretaría de Gobernación, al sufrir un recorte del 80% para próximo año, entonces no se puede justificar por esa vía. Si por razones coyunturales el AGN no puede convertirse rápidamente en un organismo autónomo, la Ley por lo menos debiera señalar cuál es la ruta a seguir para alcanzar dicho objetivo, ruta que debiera dirigirse hacia el fortalecimiento del AGN y el Sistema Nacional de Archivos. Dejar al AGN bajo la coordinación de la Secretaría de Gobernación es condenarlo a no alcanzar la autonomía plena nunca y a depender de una Secretaría que no le dará prioridad ni presupuesto suficiente porque no está en su interés hacerlo. Sobra decir, además, que nos preocupan profundamente las consecuencias políticas de dicha vinculación, que constituye un verdadero retroceso en materia democrática en el país, poniendo en riesgo todos /os esfuerzos que se han hecho en materia de transparencia y acceso a la información".

La doctora Isa Luna, profesora investigadora de Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, expresó: "Otro de los grandes riesgos que se advierten en esta materia es que, si no se hace esa descentralización y de sectorización, incluso se va a poder violar la autonomía de los estados como lo acabamos de ver en el caso de San Luis Potosí, cosa que no se necesita y no se requiere y más en el estado federalista que se está trazando y escribiendo en esta casa del Senado".

Ana Christina Ruelas Serna, directora general de Artículo XIX Oficina para México y Centroamérica, señaló: "... creo que es muy importante, pensar no solamente en todo lo que se ha comentado aquí sobre las dificultades a las que se enfrenta el Archivo General de la Nación al ser sectorizado de la Secretaría de Gobernación, sino también a realmente considerar que todas las instituciones que tenemos hoy sean nombradas por su nombre con /os funcionarios públicos por su nombre. ¿qué tipo de ley queremos? Podemos conformarnos con una ley que sectorice a el Archivo General de la Nación y se preste a que los archivos sean visto desde la posición política y no desde la posición histórica archivística y la importancia que tiene para garantizar el derecho a la verdad".

El Magistrado Armando Maitret Hernández, de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, señaló: "Como primer punto, así se ha establecido en prelación, consideramos la evolución de la naturaleza institucional del Archivo General de la Nación como un asunto importante, trascendente y conveniente, dado que se trata de la Ley General de Archivos, la primera en su género, y que este asunto debiera, podría ser muy conveniente pudiera quedar incluido. Consideramos tres elementos con los que se puede potenciar o se puede significar, esa evolución de la naturaleza institucional de la AGN: la primera, referirnos a la autonomía orgánica, funcional y de criterio de la AGN, la figura jurídica de la AGN, de acuerdo con el contenido del artículo 98 de la iniciativa, se mantiene, como así parece, sectorizado aún a la Secretaría de Gobernación; sin embargo, a fin de garantizar la autonomía de gestión, técnica y de valoración, debe considerarse que ésta transforme, o se transforme a un organismo descentralizado y no sectorizado".



para que el Archivo General de la Nación transitara de un órgano descentralizado, sectorizado de la Secretaría de Gobernación, a un descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, como fue el caso, del entonces Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

En ese sentido, en la justificación del proyecto de decreto, la comisión dictaminadora estableció que el archivo general sería un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objetos y fines.

Además, en el régimen transitorio destacó que el archivo general tenía un gran reto en la aplicación de la ley general, por lo que se dispuso que las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, debían realizar las gestiones necesarias y llevar a cabo los actos jurídicos y administrativos que resultaran necesarios para proporcionar a dicho organismo la estructura orgánica y ocupacional necesaria para el cumplimiento de la ley.

Por su parte, en el artículo octavo transitorio se precisó la transición del Archivo General de la Nación a un órgano independiente de la Secretaría de Gobernación, puesto que se previó que permanecería sectorizado a dicha Secretaría hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho y que a partir del primero de enero de dos mil diecinueve, se incluiría dentro de la relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Paraestatal, como no sectorizado.

En la deliberación de las comisiones unidas, tomada en sesión celebrada el doce de diciembre de dos mil diecisiete, se votó por unanimidad en lo general a favor del dictamen y, en lo particular, se presentaron propuestas de modificación, entre otros, al artículo 104 de la ley general, a efecto de agregar que el Archivo General de la Nación es un organismo descentralizado *no sectorizado*, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines, su domicilio legal es en la Ciudad de México; suprimiéndose la frase y *presupuestal*.



Asimismo, se modificó el transitorio quinto, para decir: "*Las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, en el ámbito de sus atribuciones, deberán llevar a cabo las gestiones necesarias para que se autorice conforme a las disposiciones aplicables la estructura orgánica y ocupacional del archivo general; así como el transitorio noveno, para establecer: La Secretaría de Gobernación, con cargo a su presupuesto, proveerá los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros que requiera el archivo general para el cumplimiento del presente ordenamiento, hasta el 31 de diciembre de 2018.*".

Como se advierte, los trabajos legislativos que dieron lugar a la Ley General de Archivos informan las razones por las que se determinó otorgar al Archivo General de la Nación el carácter de entidad independiente de la Secretaría de Gobernación, puesto que, conforme al régimen transitorio de la propia ley general, a la partir del uno de enero de dos mil diecinueve, constituye una entidad paraestatal de la Administración Pública Paraestatal.

Ello quedó reflejado en el artículo 104 de la Ley General de Archivos,⁵³ que otorga al Archivo General de la Nación la naturaleza de organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines.

Contrario a lo que se prevé en la ley de archivos del Estado de Jalisco, en la que se considera al archivo general de la entidad como un órgano sectorizado de la Secretaría General de Gobierno.

En ese sentido, como lo afirma la accionante, dicha naturaleza le resta los atributos necesarios para el ejercicio efectivo de la especialización que, en materia archivística, se le otorgó en la Ley General de Archivos, dada la injerencia por parte del ejecutivo estatal, pues si bien se trata de un organismo que cuenta

⁵³ **Artículo 104.** El archivo general es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines; su domicilio legal es en la Ciudad de México."



con autonomía, no tiene los alcances previstos en la Ley General de Archivos respecto al Archivo General de la Nación.

En consecuencia, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 85 de la Ley de Archivos para el Estado de Jalisco y sus Municipios en la porción normativa que dice "*sectorizado a la Secretaría General de Gobierno,*" al atribuir al archivo general del Estado una naturaleza distinta a la que el legislador federal estableció para el Archivo General de la Nación.

Tema 11. Artículo 39 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. En el **séptimo concepto de invalidez**, el accionante sostiene que el artículo 39 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al prever la opinión técnica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos o, en su caso, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como requisito para que proceda la prohibición para clasificar como reservada información que contiene datos personales sensibles, relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Sostiene que dicho requisito adicional para hacer efectiva la protección de datos personales sensibles contenidos en documentos con valor histórico, es inconstitucional; aunado a que no se encuentra previsto en la Ley General de Archivos.

Además, considera que la condicionante adicionada en el último párrafo del artículo cuestionado, a saber, "*siempre y cuando no se contrapongan con lo establecido en el párrafo anterior*", resulta inconstitucional, en la medida en que no se encuentra prevista en la Ley General de Archivos.

Al respecto, el artículo 39 de la Ley de Archivos para el Estado de Jalisco y sus Municipios, tildado de inconstitucional, es del tenor siguiente:

"Artículo 39. Los documentos contenidos en los archivos históricos son fuentes de acceso público. Una vez que haya concluido la vigencia documental y autorizada la transferencia secundaria a un archivo histórico, éstos no podrán ser clasificados como reservados o confidenciales.



"Asimismo, deberá considerarse que de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o actos de corrupción.

"En tratándose de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, deberá constar para ello la opinión técnica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos o, en su caso, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (sic).

"Los documentos que contengan datos personales sensibles, de acuerdo con la normatividad en la materia, respecto de los cuales se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservarán tal carácter, en el archivo de concentración, por un plazo de setenta años, a partir de la fecha de creación del documento, y serán de acceso restringido durante dicho plazo, **siempre y cuando no se contraponga con lo establecido en el párrafo anterior.**"

Conforme a la transcripción anterior, en lo que interesa al presente asunto, se advierte que la disposición impugnada establece que para efectos de no clasificar como reservada información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, deberá constar la opinión técnica de la Comisión Estatal de Derechos Humanos o, en su caso, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Asimismo, prevé que los documentos con datos personales sensibles, de acuerdo con la normatividad en la materia, respecto de los cuales se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservarán tal carácter por un plazo de setenta años y serán de acceso restringido durante dicho plazo, siempre y cuando no se contraponga con lo establecido en relación con la clasificación tratándose de información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Al respecto, en relación con la clasificación de información, el artículo 36 de la Ley General de Archivos, textualmente, dispone:



"Artículo 36. Los documentos contenidos en los archivos históricos son fuentes de acceso público. Una vez que haya concluido la vigencia documental y autorizada la transferencia secundaria a un archivo histórico, éstos no podrán ser clasificados como reservados o confidenciales, de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de esta ley. Asimismo, deberá considerarse que de acuerdo con la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública, no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

"Los documentos que contengan datos personales sensibles, de acuerdo con la normatividad en la materia, respecto de los cuales se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservarán tal carácter, en el archivo de concentración, por un plazo de 70 años, a partir de la fecha de creación del documento, y serán de acceso restringido durante dicho plazo."

De lo anterior, se observa que el legislador federal estableció que una vez concluida la vigencia documental y autorizada la transferencia secundaria, los documentos contenidos en los archivos históricos no podrán ser clasificados como reservados o confidenciales, ni podrá clasificarse como reservada aquella información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, conforme a la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Asimismo, se previó que los documentos que contengan datos personales sensibles respecto de los cuales se haya determinado su conservación permanente por tener valor histórico, conservarán tal carácter por un plazo de setenta años y serán de acceso restringido durante dicho plazo.

En ese sentido, se advierte que en la Ley General de Archivos no se estableció alguna condicionante para efecto de clasificar como reservada la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, sino que de forma genérica se estableció que no puede clasificarse como reservada, conforme a la legislación en materia de transparencia y acceso a la información.



Al respecto, el artículo 5o. de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁵⁴ establece que no puede clasificarse como reservada la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte. Esta disposición se reitera en la fracción I del artículo 115⁵⁵ de la propia ley.⁵⁶

Por tanto, con base en las consideraciones anteriores, se declaran **fundados** los argumentos en análisis, pues en relación con la prohibición para clasificar como reservada la información que consta en los documentos contenidos en los archivos históricos, relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, en el Ley General de Archivos no se estableció algún requisito adicional para su clasificación. De ahí que al establecerse en la ley local una condicionante para tales efectos, el precepto, en la porción impugnada, es inconstitucional.

⁵⁴ **Artículo 5.** No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

"Ninguna persona será objeto de inquisición judicial o administrativa con el objeto del ejercicio del derecho de acceso a la información, ni se podrá restringir este derecho por vías o medios directos e indirectos."

⁵⁵ **Artículo 115.** No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

"I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o ..."

⁵⁶ La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el artículo 74, fracción II, inciso e), establece que los organismos de protección de los derechos humanos Nacional y de las entidades federativas deberán poner a disposición del público y actualizar, entre otra información, la relacionada con hechos constitutivos de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, *una vez determinados así por la autoridad competente*, incluyendo, en su caso, las acciones de reparación del daño, atención a víctimas y de no repetición.

Dicho precepto establece:

Artículo 74. Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente ley, los órganos autónomos deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

"...

"II. Organismos de protección de los derechos humanos Nacional y de las Entidades federativas:

"...

"e) Toda la información con que cuente, relacionada con hechos constitutivos de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, una vez determinados así por la autoridad competente, incluyendo, en su caso, las acciones de reparación del daño, atención a víctimas y de no repetición; ..."



Asimismo, es **fundado** el argumento en el que la accionante sostiene que la condicionante adicionada en el último párrafo del artículo impugnado, a saber, "*siempre y cuando no se contrapongan con lo establecido en el párrafo anterior*", resulta inconstitucional, en la medida en que no se encuentra prevista en la Ley General de Archivos.

Lo anterior porque, como quedó acreditado, el legislador federal no estableció algún requisito adicional para la procedencia de la prohibición de clasificar como reservada la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

En consecuencia, lo procedente es declarar la invalidez del tercero y del último párrafo en la porción normativa que establece "*siempre y cuando no se contraponga con lo establecido en el párrafo anterior*", del artículo 39 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Tema 12. Artículos 3, fracción VI, 29, 31, 33 y 85 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. En el **décimo primer concepto de invalidez**, el instituto accionante aduce que los artículos 3, fracción VI, y 85 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios son contrarios a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al prever una duplicidad en cuanto a la denominación de dirección general para diferentes órganos.

Sostiene que las definiciones previstas en las disposiciones impugnadas generan confusión, en virtud de que se entiende que en la misma persona recaerá la titularidad del área coordinadora de archivos y de la Dirección General de Archivos del Estado de Jalisco; no obstante que ambos cargos requieren perfiles distintos previstos en los artículos 27, segundo párrafo, y 111, fracción II, de la Ley General de Archivos.

Aunado a que la ley general establece que, durante su gestión, el director general no podrá desempeñar otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que pueden desempeñarse en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del Archivo General de la Nación.



Considera que al omitir prever alguno de los requisitos previstos en la Ley General de Archivos para ser titular del área coordinadora de archivos o director general del Archivo, la ley local resulta inconstitucional.

El concepto de invalidez es **fundado** en relación con el artículo 3, fracción VI, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, con base en las consideraciones que a continuación se formulan.

Las disposiciones impugnadas textualmente establecen:

"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"VI. Área coordinadora de archivos: a la encargada de promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y administración de archivos, así como de coordinar las áreas operativas del sistema institucional de archivos de los sujetos obligados. **El área coordinadora de archivos del gobierno del Estado se denominará Dirección General de Archivos del Estado; ...**".

"Artículo 29. Las áreas coordinadoras de archivos promoverán que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado."

"Artículo 85. El archivo general del Estado es el órgano especializado en materia de archivos que goza de autonomía técnica y gestión, sectorizado a la Secretaría General de Gobierno, y **contará con un director general.**"

En principio, a fin de resolver el planteamiento propuesto es indispensable conocer la diferencia entre el área coordinadora de archivos y el Archivo General de la Nación y su regulación en la Ley General de Archivos.

El área coordinadora de archivos es la encargada de promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y adminis-



tración de archivos, así como de coordinar las áreas operativas del sistema institucional de archivos.⁵⁷ Además, su titular integra el grupo interdisciplinario y el sistema institucional de los sujetos obligados.⁵⁸

De conformidad con el capítulo VI denominado "Del área coordinadora de archivos" de la ley general, específicamente del artículo 27,⁵⁹ el área coordinadora de archivos es la encargada de promover que las áreas operativas, las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos. Además, es importante destacar que la ley general establece que su titular deberá tener al menos el nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado y dedicarse a las funciones establecidas en las leyes en materia de archivos tanto General como locales.

Entre las funciones previstas para dicha área se encuentran elaborar los instrumentos de control archivístico; los criterios específicos y recomendaciones en materia de organización y conservación de archivos, cuando la especialidad del sujeto obligado así lo requiera; coordinar los procesos de valoración

⁵⁷ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"X. Área coordinadora de archivos: A la instancia encargada de promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y administración de archivos, así como de coordinar las áreas operativas del sistema institucional de archivos; ..."

⁵⁸ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XXXV. Grupo interdisciplinario: Al conjunto de personas que deberá estar integrado por el titular del área coordinadora de archivos; la unidad de transparencia; los titulares de las áreas de planeación estratégica, jurídica, mejora continua, órganos internos de control o sus equivalentes; las áreas responsables de la información, así como el responsable del archivo histórico, con la finalidad de coadyuvar en la valoración documental; ..."

Artículo 21. ...

"I. Un área coordinadora de archivos, y ..."

⁵⁹ **Artículo 27.** El área coordinadora de archivos promoverá que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta ley y la de la entidad federativa en esta materia."



y disposición documental que realicen las áreas operativas; brindar asesoría técnica para la operación de los archivos; y, autorizar la transferencia de los archivos cuando un área o unidad del sujeto obligado sea sometida a procesos de fusión, escisión, extinción o cambio de adscripción; o cualquier modificación de conformidad con las disposiciones legales aplicables, entre otras.⁶⁰

Además, conforme al artículo 51, el responsable del área coordinadora de archivos debe propiciar la integración y formalización del grupo interdisciplinario, convocar a las reuniones de trabajo y fungir como moderador, por lo que será el encargado de llevar el registro y seguimiento de los acuerdos y compromisos establecidos, conservando las constancias respectivas.

Por su parte, el Archivo General de la Nación es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones,⁶¹ cuyo objeto es promover la organización y administración de archivos, preservar, in-

⁶⁰ **Artículo 28.** El área coordinadora de archivos tendrá las siguientes funciones:

"I. Elaborar, con la colaboración de los responsables de los archivos de trámite, de concentración y en su caso histórico, los instrumentos de control archivístico previstos en esta ley, las leyes locales y sus disposiciones reglamentarias, así como la normativa que derive de ellos;

"II. Elaborar criterios específicos y recomendaciones en materia de organización y conservación de archivos, cuando la especialidad del sujeto obligado así lo requiera;

"III. Elaborar y someter a consideración del titular del sujeto obligado o a quien éste designe, el programa anual;

"IV. Coordinar los procesos de valoración y disposición documental que realicen las áreas operativas;

"V. Coordinar las actividades destinadas a la modernización y automatización de los procesos archivísticos y a la gestión de documentos electrónicos de las áreas operativas;

"VI. Brindar asesoría técnica para la operación de los archivos;

"VII. Elaborar programas de capacitación en gestión documental y administración de archivos;

"VIII. Coordinar, con las áreas o unidades administrativas, las políticas de acceso y la conservación de los archivos;

"IX. Coordinar la operación de los archivos de trámite, concentración y, en su caso, histórico, de acuerdo con la normatividad;

"X. Autorizar la transferencia de los archivos cuando un área o unidad del sujeto obligado sea sometida a procesos de fusión, escisión, extinción o cambio de adscripción; o cualquier modificación de conformidad con las disposiciones legales aplicables, y

"XI. Las que establezcan las demás disposiciones jurídicas aplicables."

⁶¹ **Artículo 104.** El archivo general es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines; su domicilio legal es en la Ciudad de México."



crementar y difundir el patrimonio documental de la Nación, con el fin de salvaguardar la memoria nacional a corto, mediano y largo plazo; así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.⁶²

Además, para el cumplimiento de su objeto, se integrará por un órgano de gobierno, una dirección general, un órgano de vigilancia, un consejo técnico, y las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su estatuto orgánico.⁶³

En relación con la dirección general se establece que su titular será nombrado por el presidente de la República y, entre los requisitos para acceder al cargo, se consideraron que debe contar al día de la designación de preferencia con el grado académico en ciencias sociales o humanidades, o bien, con experiencia mínima de cinco años en materia archivística, sin la posibilidad de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que pudieran desempeñarse en las instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades en el archivo general.⁶⁴

⁶² **Artículo 105.** El archivo general es la entidad especializada en materia de archivos, que tiene por objeto promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la Nación, con el fin de salvaguardar la memoria nacional de corto, mediano y largo plazo; así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas."

⁶³ **Artículo 108.** Para el cumplimiento de su objeto, el archivo general contará con los siguientes órganos:

"I. Órgano de gobierno;

"II. Dirección General;

"III. Órgano de vigilancia;

"IV. Consejo Técnico, y

"V. Las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su estatuto orgánico.

"El consejo técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por el órgano de gobierno para tal efecto."

⁶⁴ **Artículo 111.** El director general será nombrado por el presidente de la República y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

"II. Poseer, al día de la designación, preferentemente el grado académico en ciencias sociales o humanidades, expedido por autoridad o institución facultada para ello, o bien, contar con experiencia mínima de cinco años en materia archivística;

"III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

"IV. Tener cuando menos treinta años de edad al día de la designación;



Además, el titular del archivo general integrará y presidirá el Consejo Nacional de Archivos,⁶⁵ administrará el Registro Nacional de Archivos,⁶⁶ emitirá las declaratorias de patrimonio documental de la Nación;⁶⁷ y podrá coordinarse con las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y las alcaldías de la Ciudad de México, para la realización de las acciones conducentes a la conservación de los archivos, entre otras funciones.⁶⁸

Aunado a lo anterior, conforme al artículo 98 de la ley marco,⁶⁹ tanto el archivo general como los archivos generales o entes especializados en materia de archivos a nivel local, podrán realizar visitas de verificación, a efecto de vigilar el cumplimiento de la ley.

En relación con las entidades federativas, el segundo párrafo del artículo 71 de la Ley General de Archivos⁷⁰ establece que las Legislaturas Locales

"V. No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del órgano de gobierno, y

"VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal o local, dirigente de un partido o agrupación política, gobernador de algún estado o jefe de gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo al día de su nombramiento.

"Durante su gestión, el director general no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que puede desempeñar en las instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del archivo general."

⁶⁵ "Artículo 65. El consejo nacional es el órgano de coordinación del sistema nacional, que estará integrado por:

"I. El titular del archivo general, quien lo presidirá; ..."

⁶⁶ "Artículo 80. El registro nacional será administrado por el archivo general, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio consejo nacional."

⁶⁷ "Artículo 87. El Ejecutivo Federal, a través del archivo general, podrá emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación. ..."

⁶⁸ "Artículo 93. El archivo general podrá coordinarse con las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y las alcaldías de la Ciudad de México, para la realización de las acciones conducentes a la conservación de los archivos, cuando la documentación o actividad archivística de alguna región del país esté en peligro o haya resultado afectada por fenómenos naturales o cualquiera de otra índole, que pudieran dañarlos o destruirlos."

⁶⁹ "Artículo 98. Para vigilar el cumplimiento de lo establecido en el presente capítulo, el archivo general, así como los archivos generales o entes especializados en materia de archivos a nivel local, podrán efectuar visitas de verificación, en los términos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables."

⁷⁰ "Artículo 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los sistemas locales, los cuales contarán con un consejo local, como órgano de coordinación.



deben prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos, cuyo titular debe tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

Ahora, no obstante que el legislador federal otorgó la titularidad del Archivo General de la Nación y del área coordinadora de archivos a sujetos distintos, en razón de que cuentan con atribuciones diferentes y específicas dentro del Sistema Nacional de Archivos e, incluso, cada uno debe cubrir requisitos diversos a efecto de ocupar el cargo,⁷¹ y expresamente estableció que el titular del área coordinadora de archivos que se designe deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en la ley general y la de la entidad federativa en esta materia.⁷² El legislador local estableció que el director general

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los consejos locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los consejos locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales equivalentes a las que esta ley otorga al sistema nacional.

⁷¹ "Artículo 111. El director general será nombrado por el presidente de la República y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

"II. Poseer, al día de la designación, preferentemente el grado académico (sic) en ciencias sociales o humanidades, expedido por autoridad o institución facultada para ello, o bien, contar con experiencia mínima de cinco años en materia archivística;

"III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

"IV. Tener cuando menos treinta años de edad al día de la designación;

"V. No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del órgano de gobierno, y

"VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal o local, dirigente de un partido o agrupación política, gobernador de algún Estado o jefe de gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo al día de su nombramiento.

"Durante su gestión, el director general no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que puede desempeñar en las instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del archivo general."

⁷² "Artículo 27. El área coordinadora de archivos promoverá que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.



de Archivos del Estado, también será director general del área coordinadora de archivos.

En efecto, el artículo 3, fracción VI, de la Ley de Archivos para el Estado de Jalisco y sus Municipios establece que el área coordinadora de archivos es la encargada de promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y administración de archivos, así como de coordinar las áreas operativas del sistema institucional de archivos de los sujetos obligados, que se denominará *Dirección General de Archivos del Estado*.⁷³

Lo anterior se corrobora con lo sostenido por el Congreso del Estado de Jalisco al rendir su informe, en el que manifestó que respecto a los artículos 3, fracción VI, y 85 de la ley local, no existe la confusión reclamada, debido a que el director general del archivo del Estado es también el titular del área coordinadora del archivo general del Estado.⁷⁴

Sin embargo, al respecto es importante hacer énfasis en que el segundo párrafo del artículo 27 de la Ley General de Archivos establece que el titular del área coordinadora de archivos debe dedicarse específicamente a las funciones establecidas en la propia ley, así como en la de la entidad federativa, de lo que se desprende la libertad de configuración del legislador local para otorgar diversas atribuciones al encargado del área coordinadora de archivos en el Estado.

No obstante, en el último párrafo del artículo 111 de la Ley General de Archivos se establece expresamente que *"Durante su gestión, el director general no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de*

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta ley y la de la entidad federativa en esta materia."

⁷³ "Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"VI. Área coordinadora de archivos: a la encargada de promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y administración de archivos, así como de coordinar las áreas operativas del sistema institucional de archivos de los sujetos obligados. El área coordinadora de archivos del gobierno del Estado se denominará Dirección General de Archivos del Estado; ..."

⁷⁴ Página 17 del informe.



aquellos que puede desempeñar en las instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del archivo general."

De esta manera, ante la disposición expresa de que el director general de Archivos no podrá desempeñar otro cargo más que aquellos relacionados con cuestiones académicas, se considera que la norma es inconstitucional, al establecer que dicho director también será el encargado del área de archivos en el Estado de Jalisco.

En ese sentido, como lo afirma el accionante, el artículo 3, fracción VI, de la ley impugnada, es inconstitucional en la parte que señala "*El área coordinadora de archivos del Gobierno del Estado se denominará Dirección General de Archivos del Estado*", porque otorga al mismo sujeto la titularidad tanto del área coordinadora de archivos como de la Dirección General de Archivos del Estado, lo cual es contrario al mandato constitucional de emitir una normatividad homogénea para la organización y administración de los archivos en los ámbitos federal, local y municipal.

No así el diverso 85 de la ley de archivos local, debido a que es acorde con la ley general, al otorgar el carácter de director general al titular del archivo general del Estado, de ahí que debe reconocerse su validez.

Por otra parte, es **infundado** el concepto de invalidez en la parte que la accionante sostiene la inconstitucionalidad de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, porque omite prever los requisitos establecidos en la Ley General de Archivos para ser titular del área coordinadora de archivos, así como para ocupar el cargo de director general del Archivo.

Si bien asiste razón al accionante en tanto que en la ley local no se establecen los requisitos para ocupar dichos cargos, lo cierto es que de los artículos 27 y 111 de la Ley General de Archivos⁷⁵ no se extrae un mandato para que el legislador forzosamente reitere o desarrolle ese contenido en la ley local.

⁷⁵ **Artículo 27.** El área coordinadora de archivos promoverá que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.



Este tribunal considera que el establecimiento de estos requisitos es un aspecto ya previsto por la ley general y cuya concretización resulta de carácter administrativo. Además, estos requisitos pueden quedar previstos, por ejemplo, en el reglamento interno del Archivo local.

En este sentido, cabe concluir que el Congreso de la entidad federativa no incurrió en una regulación deficiente de los cargos del titular del área coordinadora de archivos y del director general de Archivos Local, al no prever los requisitos para ocupar esos cargos.

En ese mismo sentido, procede declarar **infundado** el **décimo concepto de invalidez**, en el que la accionante sostiene la inconstitucionalidad del **artículo 29 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**, por omitir establecer el nivel jerárquico que debe tener el titular del área coordinadora de archivos, esto es, de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado, tal como lo dispone el artículo 27, segundo párrafo, de la Ley General de Archivos.

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y la de la entidad federativa en esta materia."

"Artículo 111. El director general será nombrado por el presidente de la República y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

"II. Poseer, al día de la designación, preferentemente el grado académico (sic) en ciencias sociales o humanidades, expedido por autoridad o institución facultada para ello, o bien, contar con experiencia mínima de cinco años en materia archivística;

"III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

"IV. Tener cuando menos treinta años de edad al día de la designación;

"V. No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del órgano de gobierno, y

"VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal o local, dirigente de un partido o agrupación política, gobernador de algún Estado o jefe de gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo al día de su nombramiento.

"Durante su gestión, el director general no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que puede desempeñar en las instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del archivo general."



El artículo 29 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios prevé:

"Artículo 29. Las áreas coordinadoras de archivos promoverán que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado."

Como se ha destacado, si bien asiste la razón al accionante en tanto que en dicho artículo no se establece el nivel jerárquico del titular del área coordinadora de archivos, lo cierto es que, como se estableció previamente, del artículo 27 de la ley general,⁷⁶ no se extrae un mandato para que el legislador forzosa-mente reitere o desarrolle este contenido en la ley local.

Lo anterior debido a que del referido artículo 27 se desprende un mandato que debe ser obedecido a nivel local para garantizar el nivel jerárquico del titular del área coordinadora de archivos, al establecer que deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado y que la persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en la ley general y la de la entidad federativa en la materia. Sin que se considere que se requiera de una forzosa reiteración legislativa.

En este sentido, cabe concluir que el Congreso de la entidad federativa no incurrió en una regulación deficiente del cargo de titular del área coordinadora de archivos, al no prever su nivel o jerarquía, al resultar directamente aplicable Ley General de Archivos.

⁷⁶ **"Artículo 27.** El área coordinadora de archivos promoverá que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta ley y la de la entidad federativa en esta materia."



El contenido del artículo 29 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios no es contrario ni representa un obstáculo para la aplicación directa de la ley general en este punto, por lo que se reconoce su validez.

Por su parte, también resulta **infundado** el **décimo tercer concepto de invalidez**, en el que el instituto sostiene la inconstitucionalidad de los artículos 31 y 33 de la ley de archivos local, porque omiten establecer el perfil que deben tener los responsables de las oficialías de partes o de gestión documental y los responsables de los archivos de concentración, a diferencia de lo previsto en los artículos 29, último párrafo, y 31, último párrafo, de la Ley General de Archivos, que prevén que quienes ocupen dichos cargos deben contar con los conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acordes con su responsabilidad.

Los artículos impugnados establecen:

"Artículo 31. Las oficialías de partes o de gestión documental son responsables de la recepción, registro, seguimiento y despacho de la documentación para la integración de los expedientes de los archivos de trámite. Estas áreas deberán de realizar las siguientes funciones:

"I. Recibir la correspondencia de entrada;

"II. Realizar la digitalización de los documentos;

"III. Llevar el registro de la documentación a través de un sistema o base de datos que contará mínimo con la siguiente información:

"a) El número identificador o folio consecutivo de ingreso;

"b) El asunto o breve descripción del contenido del documento;

"c) Fecha y hora de recepción;

"d) Medio por el cual ingresó; y



"e) Área y receptor del documento con nombre y área administrativa;

"IV. Facilitar un código de identificación, ya sea un código alfanumérico u otro pertinente; y

"V. Distribuir la documentación a los archivos de trámites para la debida integración de los expedientes.

"En caso de documentos que sean remitidos a la oficialía de partes o de gestión documental a través de medios electrónicos, el responsable tomará en consideración si es necesario que se haga la impresión de los mismos o se reciban y sean derivados por dichos medios."

"Artículo 33. Cada sujeto obligado debe contar con un archivo de concentración, que tendrá las siguientes funciones:

"I. Asegurar y describir los fondos bajo su resguardo, así como la consulta de los expedientes;

II. Recibir las transferencias primarias y brindar servicios de préstamo y consulta a las unidades o áreas administrativas productoras de la documentación que resguarda;

"III. Conservar los expedientes hasta cumplir su vigencia documental de acuerdo con lo establecido en el catálogo de disposición documental;

"IV. Colaborar con el área coordinadora de archivos en la elaboración de los instrumentos de control archivístico previstos en esta ley y demás disposiciones aplicables;

"V. Participar con el área coordinadora de archivos en la elaboración de los criterios de valoración y disposición documental;

"VI. Ejecutar la baja documental de los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y, en su caso, pla-



zos de conservación y que no posean valores históricos, conforme a las disposiciones aplicables;

"VII. Identificar los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y que cuenten con valores históricos, y que serán transferidos a los archivos históricos de los sujetos obligados, según corresponda;

"VIII. Promover las bajas de los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido sus plazos de conservación y que no posean valores históricos conforme a las disposiciones legales aplicables;

"IX. Integrar a sus respectivos expedientes, el registro de los procesos de disposición documental, incluyendo oficios, dictámenes, actas e inventarios;

"X. Publicar, al final de cada año, los dictámenes y actas de baja documental y transferencia secundaria, en los términos que establezcan las disposiciones en la materia y conservarlos en el archivo de concentración por un periodo de diez años a partir de la fecha de su elaboración;

"XI. Realizar la transferencia secundaria de las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y posean valores evidenciales, testimoniales e informativos al archivo histórico del sujeto obligado, o archivo general del Estado, según corresponda; y

"XII. Las que establezcan el consejo nacional o estatal, en sus respectivos ámbitos de competencia, y las demás disposiciones aplicables en la materia.

"Los sujetos obligados podrán coordinarse para establecer archivos de concentración comunes con la denominación y en los términos de los convenios o instrumentos que les den origen, debiendo identificar con claridad a los responsables de la administración de los archivos y dar aviso a la Dirección General de Archivo del Estado y al Consejo Estatal de Archivos, en un plazo máximo de cinco días hábiles posteriores a su designación."



Las disposiciones impugnadas establecen, respectivamente, las funciones de las oficialías de partes o de gestión documental, así como de los archivos de concentración de los sujetos obligados; sin embargo, como lo refiere la accionante, no prevén el perfil que debe cumplir el personal a cargo de estas oficinas.

Sin embargo, no debe partirse del análisis aislado de las normas impugnadas, sino del estudio de la ley en su integridad, pues ese análisis integral permite advertir que en la legislación local sí se establece el perfil que deben cumplir los encargados de estas oficinas.

Efectivamente, el artículo 21 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios,⁷⁷ en el que se establece que el sistema institucional de archivos de cada sujeto obligado estará integrado, entre otras oficinas, por áreas operativas que deberán, a su vez, contar con una oficialía de partes o de gestión documental, un archivo de trámite (por área o unidad), un archivo de concentración y un archivo histórico; específicamente el penúltimo párrafo del precepto señalado prevé que los encargados y responsables de cada área deberán ser servidores públicos y contar con licenciatura u oficio en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística.

Consecuentemente, si bien los artículos impugnados no especifican el perfil que deben tener los responsables de las oficialías de partes o de gestión documental, así como los responsables de los archivos de concentración; al analizar la ley en su integridad, se obtiene que dicho perfil se encuentra previsto en el diverso artículo 21 de la legislación local, lo que pone en evidencia la inexistencia de la omisión reclamada.

En consecuencia, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 3, fracción VI, en la porción normativa que dice *"El área coordinadora de archivos del*

⁷⁷ **"Artículo 21. ...**

"Los encargados y responsables de cada área deberán ser servidores públicos y contar con licenciatura u oficio en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística. ..."



gobierno del Estado se denominará Dirección General de Archivos del Estado"; y reconocer la validez de los artículos 29, 31, 33 y 85 –salvo su porción normativa "sectorizado a la Secretaría General de Gobierno"– de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Tema 13. Artículos 81 y 88, fracción IX, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. En el **décimo cuarto concepto de invalidez**, la accionante sostiene que dichos preceptos son contrarios a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al invadir la esfera de atribuciones que el Archivo General de la Nación tiene concedida por la Ley General de Archivos.

En primer lugar, es **infundada** la primera parte del concepto de invalidez relacionado con el artículo 81 de la ley impugnada, en el que refiere que la facultad del archivo general del Estado para convenir con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentre en posesión de particulares, es inconstitucional, porque invade la competencia que en el mismo sentido se otorgó al Archivo General de la Nación en el artículo 75, último párrafo, de la Ley General de Archivos.

El artículo 81 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios prevé:

"Artículo 81. El archivo general del Estado convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares."

En el precepto impugnado, el legislador del Estado de Jalisco otorgó al archivo general de la entidad la facultad de convenir las bases, procedimientos, condicionantes y garantías con los particulares, a efecto de elaborar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público en posesión de particulares.



Por su parte, la Ley General de Archivos establece como uno de sus propósitos fomentar el resguardo, la difusión y el acceso público a los archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la Nación.⁷⁸

En este sentido, los documentos que revistan tal característica son considerados como "archivos privados de interés público",⁷⁹ y su contenido debe resultar de importancia o relevancia para el conocimiento de la historia nacional, conforme a los criterios emitidos por el consejo nacional, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la Nación.⁸⁰

Bajo esta línea, es cierto que el Archivo General de la Nación es el ente facultado para convenir con los particulares propietarios de los archivos privados, la realización de versiones facsimilares o digitales de los documentos que ahí se contengan y sean de interés público de la Nación.

Sin embargo, ello no veda la posibilidad de que las entidades federativas puedan determinar los documentos de los archivos privados que sean conside-

⁷⁸ **Artículo 1.** ... Así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la Nación."

⁷⁹ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

IX. Archivos privados de interés público: Al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno ..."

⁸⁰ **Artículo 75.** Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso, y aquellos declarados como monumentos históricos, en términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, deberán inscribirlos en el registro nacional, de conformidad con el capítulo VI del presente título.

"Asimismo, los particulares podrán solicitar al archivo general asistencia técnica en materia de gestión documental y administración de archivos.

"Se consideran de interés público los documentos o archivos cuyo contenido resulte de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia nacional, de conformidad con los criterios que establezca el consejo nacional, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la Nación.

"El archivo general convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares." (énfasis añadido).



rados de interés público a nivel estatal, inclusive municipal y, en consecuencia, convengan la realización de sus versiones facsimilares o digitales.

De esta manera, no todos los documentos de este tipo quedan a cargo del Archivo General de la Nación, dado que existen documentos que su interés público se acota al ámbito local.

Por lo anterior, el artículo 81 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios no invade la esfera de atribuciones del Archivo General de la Nación y, en ese sentido, debe reconocerse su validez.

En la **segunda parte del décimo cuarto concepto de invalidez**, la accionante sostiene que el artículo 88, fracción IX, de la ley de archivos local es inconstitucional, en virtud de que faculta a la Dirección General de Archivos del Estado para realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados del Estado en coordinación con el Archivo General de la Nación; no obstante que de conformidad con el artículo 106, fracción XXII, de la Ley General de Archivos, dicha facultad corresponde al Archivo General de la Nación.

La disposición normativa impugnada textualmente establece:

"Artículo 88. La Dirección General de Archivos del Estado tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

" ...

"IX. Realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados en el Estado en coordinación con el Archivo General de la Nación; ..."

Como se advierte, el legislador local facultó a la Dirección General de Archivos del Estado de Jalisco para realizar la declaratoria de interés público de documentos o archivos privados en el Estado, de manera coordinada con el Archivo General de la Nación.

Este tribunal constitucional considera que el concepto de invalidez es **infundado**.



En primer lugar, es importante precisar que este Tribunal Pleno considera que las entidades federativas sí están facultadas para determinar los archivos que constituyen su patrimonio documental, independientemente de que el Archivo General de la Nación ejerza sus facultades conforme a la ley general y emita declaratorias de patrimonio documental de la Nación.

En efecto, en el proceso legislativo que concluyó con la emisión de la Ley General de Archivos se consideró que el patrimonio documental de la Nación quedaría sujeto a la jurisdicción de los poderes federales y se determinaría conforme a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas. Sin embargo, también se expuso que las entidades federativas y los órganos constitucionalmente autónomos quedaban en libertad para determinar los documentos que constituyeran el patrimonio documental de la entidad o del órgano.⁸¹ El carácter federal del patrimonio documental de la Nación quedó previsto en la propia Ley General de Archivos.⁸²

Esta misma ley, en diversos artículos, reconoce la existencia del patrimonio documental de las entidades federativas, distinto y diferenciado del patrimonio documental de la Nación.⁸³ Al respecto, resulta de especial importancia el artículo 86 de la Ley General de Archivos, que se transcribe a continuación:

⁸¹ Al respecto, véase el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos Primera respecto de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Archivos", Cámara de Senadores, Gaceta No. LXIII/CG/865/2017, doce de diciembre de dos mil diecisiete, página 299.

⁸² "**Artículo 84.** El patrimonio documental de la Nación es propiedad del Estado Mexicano, de dominio e interés público y, por lo tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no está sujeto a ningún gravamen o afectación de dominio, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales y de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas."

"**Artículo 85.** El patrimonio documental de la Nación está sujeto a la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley y las disposiciones jurídicas aplicables."

⁸³ Véase, por ejemplo:

"**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

" ...

"**VII.** Archivos generales: A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas;

" ...



"**Artículo 86.** Son parte del patrimonio documental de la Nación, por disposición de ley, los documentos de archivo considerados como Monumentos históricos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

"Las entidades federativas y los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía deberán determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental."

Tal y como se observa, las entidades federativas sí tienen la facultad para determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental.

De ahí se deriva válidamente que la atribución prevista en la disposición impugnada, para el Archivo General del Estado de Jalisco, se refiere precisamente a los documentos públicos que constituyen el patrimonio estatal del de dicha entidad, sin perjuicio de las facultades concedidas al Archivo General de la Nación para ejercer las mismas atribuciones respecto de los documentos públicos que constituyen el patrimonio documental de la Nación.

En ese sentido, este tribunal considera que no existe invasión a la esfera de competencia del Archivo General de la Nación, ya que este tiene competencia relativa a documentos que constituyen el patrimonio nacional; mientras que la competencia del Archivo General del Estado de Jalisco se reduce a lo relativo a los documentos que constituyen el patrimonio estatal.

En consecuencia, al resultar **infundados** los argumentos formulados por el instituto accionante, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 81 y 88, fracción IX, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

"XLV. Patrimonio documental: A los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, Municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil ..." (énfasis añadido).



Tema 14. Artículo 124 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. En el **décimo quinto concepto de invalidez**, el instituto sostiene que el artículo 124 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al calificar únicamente las faltas administrativas "*no graves*", pues omite establecer las hipótesis susceptibles de calificarse como "*graves*", tal como lo hace el artículo 118, último párrafo, de la Ley General de Archivos.

Señala que lo anterior tiene repercusiones directas en el Sistema Nacional Anticorrupción, ya que en la Ley General de Responsabilidades Administrativas se prevé la calificación de faltas administrativas graves y no graves, con efectos diferenciados en cuanto a qué instancia habrá de imponer las sanciones que correspondan.

Además, refiere que las fracciones I, III y V del artículo 124 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios califica como *no graves* diversas faltas administrativas que la Ley General de Archivos califica como *graves*, aspecto que resulta inconstitucional.

La disposición impugnada y su correlativa de la Ley General de Archivos textualmente establecen:

Ley General de Archivos	Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios
"Artículo 116. Se consideran infracciones a la presente ley, las siguientes:	"Artículo 124. Se considerará que comete una falta administrativa no grave , el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:
"I. Transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables;	



<p>"II. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;</p>	<p>"I. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;</p>
<p>"III. Actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos;</p>	<p>"V. Actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos; y</p>
<p>"IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima conforme a las facultades correspondientes, y de manera indebida, documentos de archivo de los sujetos obligados;</p>	
	<p>"III. Negarse a entregar los documentos que haya tenido a su disposición. Esta entrega deberá realizarse en los cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que renuncie o se le notifique su separación del cargo, salvo que exista un plazo diferente por la disposición legal que regula los procesos de entrega-recepción, debiendo elaborar en cualquier caso un acta circunstanciada;</p>
	<p>"IV. Negarse a recibir los documentos a que se refiere la fracción anterior, y verificar que correspondan al contenido del acta circunstanciada, los inventarios e informes, debiendo solicitar las aclaraciones pertinentes dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del acto de entrega-recepción; en caso de encontrar alguna inconsistencia, deberá presentar denuncia de responsabilidad al órgano competente del que se trate;</p>
<p>"V. Omitir la entrega de algún documento de archivo bajo la custodia de una persona al separarse de un empleo, cargo o comisión;</p>	



<p>"VI. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el archivo general o, en su caso, las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos, y</p>	<p>"II. Omitir publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos; a menos que el órgano interno de control compruebe que se trató de un acto deliberado, lo cual será constitutivo de probable responsabilidad penal en los términos del Código Penal del Estado;</p>
<p>"VII. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones aplicables que de ellos deriven."</p>	<p>"VI. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en esta ley, la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, y demás disposiciones aplicables que de ellos deriven."</p>

Como se advierte del cuadro comparativo, la disposición impugnada establece únicamente las faltas administrativas *no graves*, y específicamente señala que consisten en aquellas conductas en las que el servidor público impida la consulta de documentos sin causa justificada; omita publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental; se niegue a entregar o recibir los documentos que haya tenido a su disposición durante su encargo; actué con dolo o negligencia en la ejecución de medidas para la conservación de los archivos; así como cualquier acción u omisión que contravenga lo dispuesto en la ley, la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, y demás disposiciones aplicables.

Al respecto, el proyecto proponía que, al omitirse contemplar las infracciones graves establecidas en la ley general, se actualizó una omisión legislativa relativa puesto que el Congreso del Estado, en el ámbito de su competencia, debía adecuar su legislación a las disposiciones de la ley general y prever expresamente dichas infracciones.

Sin embargo, en la discusión pública del asunto, sólo se conformó una mayoría de siete votos a favor de la propuesta.⁸⁴

⁸⁴ Votaron a favor de declarar fundada la omisión legislativa relativa al artículo 124 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



Por ende, al no reunir la mayoría calificada de ocho votos para declarar la omisión legislativa planteada, lo procedente es desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto de este punto, de conformidad con los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72 de la ley reglamentaria.

En otro orden, es **fundado** el concepto de invalidez en la parte que se sostiene que el legislador local otorgó la calidad de infracciones *no graves* a tres que la ley general calificó como *graves*, a saber, las contenidas en las fracciones I, III y V del artículo 124 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, relativas a impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada; negarse a entregar los documentos que el sujeto obligado haya tenido a su disposición; así como actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos.

El artículo 109 de la Constitución Federal⁸⁵ prevé las sanciones para los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado; respecto de las faltas administrativas graves señala que éstas serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente; por otro lado, las demás faltas y sanciones administrativas, es decir, las no graves, serán conocidas –investigadas y sustanciadas– y resueltas por los órganos internos de control.

Por su parte, la Ley General de Responsabilidades Administrativas estableció al respecto que:⁸⁶

⁸⁵ **"Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ...

"III. ... Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control ..."

⁸⁶ **"Artículo 10.** Las Secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogas en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las faltas administrativas.



- Las Secretarías y los órganos internos de control, y sus homólogos en las entidades federativas, tienen a su cargo la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.
- En caso de que los hechos u omisiones sean calificados como faltas *no graves* serán competentes los mismos órganos para iniciar, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidades administrativas.
- La Auditoría Superior de la Federación y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y sustanciar el procedimiento por faltas administrativas *graves*.
- El Tribunal de Justicia Administrativa competente será el encargado de resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas *graves* y de faltas de particulares.

"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, las Secretarías y los órganos internos de control serán competentes para iniciar, sustanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley.

"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley ..."

"Artículo 11. La Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.

"En caso de que la Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan ..."

"Artículo 12. Los tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de sanciones por la comisión de faltas administrativas graves y de faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta ley."

"Artículo 13. Cuando las autoridades investigadoras determinen que de los actos u omisiones investigados se desprenden tanto la comisión de faltas administrativas graves como no graves por el mismo servidor público, por lo que hace a las faltas administrativas graves substanciarán el procedimiento en los términos previstos en esta ley, a fin de que sea el tribunal el que imponga la sanción que corresponda a dicha falta. Si el tribunal determina que se cometieron tanto faltas administrativas graves, como faltas administrativas no graves, al graduar la sanción que proceda tomará en cuenta la comisión de éstas últimas."



- La Auditoría Superior y las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, en caso de que detecten posibles faltas administrativas *no graves* darán cuenta a los órganos internos de control correspondientes para que actúen conforme a sus competencias.

De lo anterior, se observa claramente que la calificación de "gravedad" o "no gravedad" es un aspecto que trasciende directamente en la determinación de la autoridad competente para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidades administrativas respectivo.⁸⁷

En un sentido similar, al resolver la acción de inconstitucionalidad 115/2017,⁸⁸ este Tribunal Pleno declaró, entre otras, la inconstitucionalidad de las fracciones X a XXIV del artículo 36 de la Ley de Responsabilidades Administrativas del Estado de Aguascalientes, dado que ampliaba de manera indebida el catálogo de faltas no graves previsto por la Ley General de Responsabilidades Administrativas, lo cual trascendía a los aspectos competenciales en cuanto a la sustanciación y resolución de los procedimientos respectivos.⁸⁹

⁸⁷ En similares términos se pronunció este tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2019, en sesión celebrada el tres de mayo de dos mil veintiuno.

⁸⁸ Dicho asunto se falló en sesión plenaria de veintitrés de enero de dos mil veinte, este apartado se aprobó por unanimidad de votos, con voto en contra de consideraciones de la Ministra Piña Hernández, quien anunció voto concurrente. Sin embargo, cabe aclarar que el apartado relativo al tema I, que versa sobre el marco competencial general, fue aprobado por una mayoría de diez votos, con anuncio de voto concurrente de la Ministra Ríos Farjat y los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek; la Ministra Piña Hernández votó en contra.

⁸⁹ Este criterio se reiteró por el Pleno de este tribunal al resolver la AI 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019, en sesión de uno de marzo de dos mil veintiuno, fallada, en términos generales, por unanimidad de once votos a favor de la propuestas de invalidez con las siguientes salvedades: por lo que se refiere al artículo 96, existe voto en contra de las Ministras Esquivel Mossa, y Ríos Farjat, y del Ministro Laynez Potisek, por lo que se aprobó por mayoría de ocho votos; por lo que se refiere al artículo 142, párrafo segundo, se aprobó por mayoría de diez votos, con voto en contra de la Ministra Esquivel Mossa; por lo que se refiere al artículo 81, fracción II, inciso d), votaron en contra los Ministros Aguilar Morales y Laynez Potisek, por lo que se aprobó por mayoría de nueve votos; por lo que se refiere al conjunto de artículos que se abordan en el tema 1 y porciones normativas, por mayoría de diez votos, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá, quien anunció voto particular; por lo que se refiere al artículo 24, por mayoría de diez votos, con voto en contra del Ministro Laynez Potisek, al igual que los artículos 75 y 81, inciso a), por mayoría de diez votos con voto en contra del Ministro Laynez Potisek; por lo que se refiere a los artículos 66 y 64, correspondiente al tema 2, que es el artículo 75, por mayoría de nueve votos, con dos votos en contra del Ministro Laynez Potisek y la Ministra Ríos Farjat.



Ahora bien, el instituto impugna únicamente la validez del artículo 124 de la ley local de archivos; sin embargo, éste forma parte de un sistema conformado por los artículos 123 a 128. Estos preceptos versan sobre la implementación de un sistema de responsabilidades administrativas, específicamente:

- Las responsabilidades se constituirán, en primer término, a los sujetos que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden, al titular del sujeto obligado.⁹⁰
- Establecen seis supuestos de "infracciones" administrativas "no graves".
- Disponen que estas infracciones cometidas por particulares serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes de conformidad con las normas aplicables.
- Prevén las multas que podrán imponerse, así como los criterios para su individualización.⁹¹

⁹⁰ **Artículo 123.** Las responsabilidades a que se refiere este capítulo se constituirán, en primer término, a los sujetos que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden, al titular del sujeto obligado que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

"Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o jurídica, en los casos en que hayan participado y originado cualquier tipo de responsabilidad prevista en este título."

⁹¹ **Artículo 125.** Las infracciones administrativas en materia de la presente ley, cometidas por particulares, serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes de conformidad con las normas aplicables.

"La autoridad competente podrá imponer multas de diez y hasta mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización e individualizará las sanciones considerando los siguientes criterios:

"I. La gravedad de la conducta constitutiva de la infracción;

"II. Los daños o perjuicios ocasionados por la conducta constitutiva de la infracción; y

"III. La reincidencia, en su caso, de la conducta constitutiva de la infracción.

"En caso de reincidencia, las multas podrán duplicarse, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida.

"Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza."



- Reconocen que las sanciones administrativas son aplicables sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pueda existir, en caso de ser penal, las autoridades deberán denunciar ante el Ministerio Público competente.⁹²

De esta manera, toda vez que el artículo 124 de la ley de archivos local otorga la calificativa de *no graves* a distintas infracciones que la ley general prevé como *graves*, ello no sólo repercute de manera directa en una contraposición con el numeral 116 de la Ley General de Archivos, sino que trasciende inmediatamente a los aspectos intrínsecos de la competencia, en tanto que, como se ha señalado, la calificación de las faltas es lo que determina si la sustanciación se llevará por los órganos internos de control o dependencias de mérito, que podrán resolver en caso de infracciones no graves, o bien, si la sustanciación la realizará el órgano fiscalizador correspondiente y la resolución el Tribunal Federal de Justicia Administrativa o su homólogo local.

En este sentido, toda vez que el Congreso Estatal no ejerció su competencia legislativa de manera totalmente acorde con la Ley General de Archivos, debe declararse la invalidez de las fracciones I, III y V del artículo 124 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Tema 15. Artículo segundo transitorio y omisiones en el régimen transitorio de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. En el **décimo séptimo concepto de invalidez**, el accionante plantea que el artículo segundo transitorio de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal.

En una parte del concepto de invalidez, el accionante sostiene que la ley impugnada no prevé el plazo para que los consejos locales comiencen a sesionar, a diferencia de la Ley General de Archivos, que sí lo establece.

⁹² **Artículo 126.** Las sanciones administrativas señaladas en esta ley son aplicables sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal de quienes incurran en ellas.

"En caso de que existan hechos que pudieran ser constitutivos de algún delito, las autoridades estarán obligadas a realizar la denuncia ante el Ministerio Público correspondiente, coadyuvando en la investigación y aportando todos los elementos probatorios con los que cuente."



El argumento es **infundado**.

Como se precisó en líneas precedentes, la Ley General de Archivos publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de junio de dos mil dieciocho, constituye la ley marco en materia de archivos, en la medida en que en ella se establecen los principios y bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, eliminando en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.

Así, derivado del establecimiento del régimen de concurrencia en materia de archivos, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar esa materia en aspectos primarios, quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar sus legislaciones conforme al contenido de la ley general, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

Lo anterior denota que derivado de la reforma constitucional en materia de archivos se condicionó a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley general, a fin de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país.

Además, se destaca que si bien la reiteración o repetición de la Ley General de Archivos en las leyes locales, pudiera resultar conveniente para los operadores jurídicos de cada entidad federativa a fin de que no sea necesario que consulten o cotejen la ley general respecto a contenidos normativos que son necesarios para resolver los problemas prácticos que se les presentan, también lo es que no por ello el legislador local está obligado a reproducir expresamente las disposiciones de la legislación general.

Bajo tales consideraciones, es importante traer a cuenta lo previsto en el artículo décimo transitorio de la Ley General de Archivos, que establece lo siguiente:

"Décimo. Los consejos locales, deberán empezar a sesionar dentro de los seis meses posteriores a la adecuación de sus leyes locales."



De la transcripción anterior, se advierte que el legislador federal estableció expresamente que los consejos locales comenzarían a sesionar dentro de los seis meses posteriores a la adecuación de sus leyes locales en materia de archivos.

Así, la disposición de que los consejos locales deben comenzar a sesionar dentro del plazo referido proviene desde la Ley General de Archivos, por lo que deben estar sujetos al parámetro de temporalidad establecido por el legislador federal, sin que se considere necesario que ello fuera replicado en la legislación local, por lo que el concepto de invalidez es infundado.

En diversa parte del concepto de invalidez, el accionante sostiene que la ley local resulta inconstitucional porque es omisa en prever el plazo para que los sujetos obligados implementen su sistema institucional de archivos, a diferencia de lo establecido en el artículo décimo primero transitorio de la Ley General de Archivos, en el que se establece que los sujetos obligados deberán implementar su sistema institucional dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor de dicha ley general.

Esta Corte Constitucional considera que el concepto de invalidez en esa parte también es **infundado**.

Para sustentar lo anterior, es importante destacar que de los trabajos legislativos que dieron lugar a la ley local impugnada, específicamente del dictamen de las comisiones encargadas de dictaminar el decreto por el que se creó,⁹³ se advierte que se precisó que en las mesas de trabajo que se llevaron a cabo se propuso que la entrada en vigor de la ley local fuera progresiva, para dar suficiente tiempo para la implementación de los sistemas institucionales de archivos y demás disposiciones de la materia.

Así, la dictaminadora consideró pertinente que la ley local entrara en vigor al día siguiente de su publicación, porque conforme al artículo décimo segundo transitorio de la Ley General de Archivos, el consejo nacional debía instituirse

⁹³ Página 42, del Dictamen de las Comisiones de Gobernación y Fortalecimiento Municipal, Puntos Constitucionales y Electorales, Estudios Legislativos y Reglamentos; y Participación Ciudadana, Transparencia y Ética en el Servicio Público, del Congreso del Estado de Jalisco.



tres meses después del quince de junio de dos mil diecinueve, lo que implicaba que debía constituirse en el mes de septiembre y, así, el Estado de Jalisco pudiera integrarse a dicho consejo en tiempo y forma.

Asimismo, se precisó que el Consejo Estatal de Archivos, los Grupos Interdisciplinarios y los Planes Institucionales de los sujetos obligados, debían implementarse a más tardar el último día hábil del mes de febrero de dos mil veinte, a efecto de que los sujetos obligados tuvieran tiempo razonable para la implementación de la ley.

Así, el artículo 5o. transitorio de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios quedó redactado en los siguientes términos:

"Quinto. Los sujetos obligados, a través de sus áreas coordinadoras de archivos, deberán integrar su plan institucional de archivos y sus programas anuales a fin de que entren en operación durante el mes de junio de 2020."

En relación con los planes institucionales y programas anuales a que se refiere el precepto transitorio, específicamente, la fracción III del artículo 28 de la Ley General de Archivos,⁹⁴ establece a cargo del área coordinadora de archivos, la función de elaborar y someter a consideración del titular del sujeto obligado o a quien éste designe, el programa anual, que la propia ley, en la fracción XLVII del artículo 4,⁹⁵ prevé que debe entenderse como el programa anual de desarrollo archivístico, el cual, los sujetos obligados que cuenten con un sistema institucional de archivos, deberán elaborar y publicar en su portal electrónico, los primeros treinta días naturales del ejercicio fiscal respectivo.⁹⁶

⁹⁴ **Artículo 28.** El área coordinadora de archivos tendrá las siguientes funciones:

" ...

"III. Elaborar y someter a consideración del titular del sujeto obligado o a quien éste designe, el programa anual; ..."

⁹⁵ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

" ...

"XLVII. Programa anual: Al programa anual de desarrollo archivístico;

" ...

⁹⁶ **Artículo 23.** Los sujetos obligados que cuenten con un sistema institucional de archivos, deberán elaborar un programa anual y publicarlo en su portal electrónico en los primeros treinta días naturales del ejercicio fiscal correspondiente."



Conforme a la ley general, el programa anual debe contener los elementos de planeación, programación y evaluación para el desarrollo de los archivos e incluir un enfoque de administración de riesgos, protección a los derechos humanos y de otros derechos que de ellos deriven, así como de apertura proactiva de la información.⁹⁷

Además, definirá las prioridades institucionales integrando los recursos económicos, tecnológicos y operativos disponibles; también debe contener programas de organización y capacitación en gestión documental y administración de archivos que incluyan mecanismos para su consulta, seguridad de la información y procedimientos para la generación, administración, uso, control, migración de formatos electrónicos y preservación a largo plazo de los documentos de archivos electrónicos.⁹⁸

Al respecto, los sujetos obligados deberán elaborar un informe anual detallando el cumplimiento del programa anual y publicarlo en su portal electrónico, a más tardar el último día del mes de enero del siguiente año de la ejecución de dicho programa.⁹⁹

Con base en lo anterior puede afirmarse válidamente que a través del plan institucional de archivos y sus programas anuales, se garantiza la operación del Sistema Institucional de Archivos de los sujetos obligados, porque en ellos se establecen las prioridades institucionales y la planeación de los objetivos y plazos para alcanzarlos.

⁹⁷ **Artículo 24.** El programa anual contendrá los elementos de planeación, programación y evaluación para el desarrollo de los archivos y deberá incluir un enfoque de administración de riesgos, protección a los derechos humanos y de otros derechos que de ellos deriven, así como de apertura proactiva de la información."

⁹⁸ **Artículo 25.** El programa anual definirá las prioridades institucionales integrando los recursos económicos, tecnológicos y operativos disponibles; de igual forma deberá contener programas de organización y capacitación en gestión documental y administración de archivos que incluyan mecanismos para su consulta, seguridad de la información y procedimientos para la generación, administración, uso, control, migración de formatos electrónicos y preservación a largo plazo de los documentos de archivos electrónicos."

⁹⁹ **Artículo 26.** Los sujetos obligados deberán elaborar un informe anual detallando el cumplimiento del programa anual y publicarlo en su portal electrónico, a más tardar el último día del mes de enero del siguiente año de la ejecución de dicho programa."



En consecuencia, si en el artículo 5o. transitorio de la ley local impugnada, el legislador estableció que los sujetos obligados, a través de sus áreas coordinadoras de archivos, debían integrar su plan institucional de archivos y sus programas anuales, a fin de que entraran en operación durante el mes de junio de dos mil veinte, para esta fecha debía entrar en operación el sistema institucional de archivos de los sujetos obligados.

En ese sentido, es posible concluir que en la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios sí se previó el plazo para que los sujetos obligados implementaran su sistema institucional, pues ello debía ocurrir a más tardar el último día de junio de dos mil veinte, de ahí que no exista la omisión reclamada.

En diversa parte del concepto de invalidez, el accionante sostiene que el **artículo segundo transitorio de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios** es inconstitucional porque establece que sea un encargado de despacho quien presida los trabajos del consejo estatal, hasta que sea nombrado el titular del archivo general del Estado, sin definir el periodo que durará su encargo, ni la fecha en que será creado dicho órgano y, en consecuencia, nombrado su titular quien formalmente presidirá los trabajos del consejo referido.

A efecto de dilucidar lo anterior, conviene reiterar que del régimen transitorio de la ley local impugnada se advierte una entrada en vigor de manera progresiva y, en ese sentido, en la ley se previó que el Consejo Estatal de Archivos debía estar constituido a más tardar el último día hábil de febrero del año dos mil veinte.¹⁰⁰

El Consejo Estatal de Archivos, cuya principal función es operar como mecanismo de enlace y coordinación con el consejo nacional, se integra de manera permanente con el titular del archivo general del Estado, quien fungirá como su presidente; además de los titulares de los archivos generales de los poderes Legislativo y Judicial, del Tribunal Electoral, del Tribunal de Justicia Administrativa, del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, de la Comisión Estatal

¹⁰⁰ "Tercero. El Consejo Estatal de Archivos deberá estar constituido a más tardar el último día hábil de febrero del 2020."



de Derechos Humanos, del Instituto de Transparencia, de la Universidad de Guadalajara, de la Contraloría del Estado, de la Auditoría Superior del Estado, del Consejo de la Judicatura y de los archivos Municipales; entre otras entidades.

En ese sentido, si el legislador local estableció en el régimen transitorio que a más tardar el último día hábil de febrero del año dos mil veinte, el Consejo Estatal de Archivos debía estar constituido, y uno de los órganos que lo integra es el titular del archivo general del Estado, quien será su presidente, se obtiene que a esa fecha ya debía existir el referido archivo general del Estado, de lo que deriva lo infundado del concepto de invalidez, en la parte que el accionante refiere que no se estableció la fecha de creación del mencionado archivo general del Estado.

Por último, este tribunal considera infundado el argumento en el que se plantea la inconstitucionalidad del artículo segundo transitorio de la ley local, porque, por una parte, se nombra a un encargado para presidir el Consejo Estatal de Archivos, no obstante que la ley general no prevé la figura de "encargado del despacho"; y, por otra, porque el legislador no estableció el plazo por el que el titular de la Dirección de Área del Archivo Histórico del Estado, debe fungir como encargado de la Presidencia del Consejo Estatal de Archivos.

En primer lugar, es cierto que la Ley General de Archivos no prevé la figura de "encargado del despacho"; sin embargo, ello no implica que el legislador local no esté en aptitud de hacer uso de ella puesto que puede ser prevista en el Reglamento Interno del archivo general del Estado, o demás ordenamientos que rijan la organización y funcionamiento del archivo local.

Aunado a lo anterior, debe considerarse que la finalidad de designar a un encargado de la Presidencia en el Consejo Estatal de Archivos es no entorpecer el despacho los asuntos competencia de dicho consejo sino, por el contrario, que su desempeño continúe como si el titular estuviera en funciones.

Además, este tribunal considera que el legislador local no estaba obligado a establecer el plazo por el que el titular de la Dirección de Área del Archivo Histórico del Gobierno del Estado fungiría como encargado de la presidencia en el Consejo Estatal de Archivos.



Lo anterior debido a que la disposición transitoria debe entenderse aplicable mientras exista la imposibilidad de que el consejo local sea presidido por el titular del archivo general del Estado, esto es, la disposición es de carácter temporal y condicionada a que cese la cuestión que la motiva.

En ese sentido, ante lo infundado del concepto de invalidez, procede reconocer la validez del artículo segundo transitorio de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Tema 16. Artículo 115, segundo párrafo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. En el **décimo segundo concepto de invalidez** la accionante sostiene que el artículo 115, segundo párrafo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios es contrario a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al establecer una atribución al Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, como vigilante del cumplimiento de la ley local, la cual no está prevista en la Ley General de Archivos.

Considera que dicha atribución excede las facultades del órgano garante especializado en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, al no ser un órgano especializado en materia de archivos, sino un órgano coadyuvante en temas adyacentes y no centrales, por lo que considera que esa atribución excede las competencias y atribuciones del organismo garante.

Sostiene que, en todo caso, la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, es el archivo general del Estado, en coordinación con el consejo y el sistema estatal.

Este Tribunal Pleno estima **infundado** el argumento del accionante en el que sostiene que las facultades concedidas al Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, en el segundo párrafo del artículo 115 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, excede las facultades del organismo garante nacional del derecho de acceso a la información, al no ser un órgano especializado en materia de archivos.



Esto es así, dado que, tanto del análisis de la reforma constitucional en materia de transparencia, como de la Ley General de Transparencia y su proceso legislativo, se advierte que las entidades federativas, si bien tienen que sujetarse a los principios y bases señalados en esa ley, conservan su potestad legislativa para ampliar, adecuar o perfeccionar las facultades de los órganos garantes locales, siempre y cuando no se aparten de aquellas bases.

En efecto, el siete de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia", entre otras, se adicionaron la fracción XXIX-S al artículo 73 y la fracción VIII al artículo 116, para quedar de la siguiente forma:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

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

"Artículo 116.

"...

"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"VIII. Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la Unión



para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho. ..."

Respecto de las atribuciones con las que deben contar los organismos garantes locales en materia de transparencia, en el proceso legislativo de la reforma constitucional se expuso que se buscaba evitar la asimetría normativa a fin de no menoscabar el ejercicio de los derechos por cuestiones territoriales, de ahí que, por un lado, se establecerían bases, principios, características y condiciones mínimas que tenían que ser previstas y respetadas a nivel local; pero, a la vez, se reconocía y mantenía un ámbito de regulación propio de las entidades federativas para poder perfeccionar, ampliar o complementar.¹⁰¹

¹⁰¹ Al respecto, véase la "Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Transparencia, presentada por la senadora Arely Gómez González, (PRI)", Cámara de Senadores, Diario de los Debates, trece de septiembre de dos mil doce, página 19:

"... Corresponderá a las Legislaturas de cada Estado y del Distrito Federal, atendiendo a sus circunstancias y condiciones específicas, adaptar o aún mejorar los mínimos establecidos en la ley general y con ello contribuir a un derecho que cumpla con las condiciones de progresividad y gradualidad necesarias para responder a la complejidad que tiene nuestro país. De esta forma se puede garantizar el **dobles objetivo de tener bases compartidas** sobre la comprensión, características y requisitos de ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información [...], pero a la vez respetando el sistema federal que nos hemos dado como Nación y que obliga a reconocer ámbitos de regulación propios de cada entidad federativa." (énfasis añadido).

Asimismo, véase el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos, Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Cámara de Senadores, Diario de los Debates, veinte de diciembre de dos mil doce, páginas 89, 90, 91, 94 y 96:

"(89) ... Debe contarse con un marco legal que permita un derecho unificado, tutelado e igual para todos en todo el territorio nacional. Y al mismo tiempo un deber igual para cualquier orden de gobierno, sin que varíe la normatividad general, procedimientos, sujetos obligados y las atribuciones de los órganos garantes de una entidad a otra. Siendo claro que la idea de evitar la asimetría normativa parte de la convicción de no minimizar, anular o empobrecer el ejercicio de este derecho por cuestiones de ámbito territorial. ...

"(90-91) Se trata de una propuesta de federalismo eficaz y eficiente, y respetuoso de la autonomía de los Estados y la propia que tiene el propio Distrito Federal aun como asiento de los Poderes Federales, ya que la aplicación de las normas contenidas en la ley general estaría a cargo de sus propios organismos autónomos de transparencia, dentro de su ámbito de competencia; es decir, se permite que cada ámbito estatal o local aplique la ley general en su propio terreno.

Esta propuesta parte de un federalismo de atribuciones compartidas, por un lado, la regulación y por el otro su ejecución. Ya que se estaría dotando al Congreso de la Unión para emitir la norma marco o general, pero serían los propios organismos de transparencia, del ámbito de los Estados y del Distrito Federal los que estarían a cargo de su ejecución, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia.



Asimismo, del proceso legislativo para emitir la Ley General de Transparencia, se extrae que se buscó uniformar, homologar y armonizar las reglas, principios, bases, procedimientos y mecanismos para el ejercicio del derecho de acceso a la información, salvaguardando la posibilidad de que las entidades federativas pudieran adecuar dichas condiciones, sin apartarse de ese marco.¹⁰²

"Dicha ley sería el marco general bajo el cual deberán sujetarse todas las entidades federativas. Sin perjuicio estimo que se complementa dicho marco general en las disposiciones locales, pero conforme a dicha normativa general. Esto es, las normas locales se verían obligadas a tener que ceñir el derecho de acceso a la información conforme a lo establecido en la ley general, sin demérito de perfeccionar o ampliar el ejercicio de su derecho según sus propias realidades. ...

" (94) 9. Homologación de las características fundamentales de los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas.

"... En este sentido, se plantea la homologación de criterios o principios uniformes básicos, esenciales o fundamentales en el diseño normativo constitucional de dichos órganos como constitucionales autónomos, tanto del orden federal, como de los Estados y el Distrito Federal.

"El planteamiento, es que dichos criterios sean la base para el caso de órgano federal pero también para los demás órganos garantes de las entidades federativas, a fin de armonizar las características fundamentales o esenciales mínimas de los organismos garantes en la materia, con el objeto de contar con instituciones fuertes y confiables en todo el país, y cumplir así con el criterio de apoliticidad en cada uno de ellos. ...

" (96) Luego entonces, se propone prever de mejor manera las características específicas y esenciales de los órganos garantes del derecho de acceso a la información, de tal suerte que no queda al arbitrio de los legisladores dotar a dichos órganos de ciertas particularidades contrarias a las de un órgano constitucional como el que se busca diseñar; por el contrario, el mandato constitucional será la de perfeccionar y crear órganos con ciertas características, que precisamente garanticen de manera uniforme y efectiva el ejercicio del derecho de acceso a la información." (énfasis añadido). Finalmente, véase el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Transparencia y Anticorrupción y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 60., 73, 76, 78, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia", Cámara de Diputados, Diario de los Debates, 21 de agosto de 2013, páginas 118 y 119:

"Reforma al artículo 116 constitucional. ... En segundo lugar, con las presentes propuestas se pretende establecer las bases, estándares y procedimientos armonizados en todo el país y que no genere diferencias en el contenido, garantías y condiciones de ejercicio de derechos fundamentales, como se mencionó anteriormente la iniciativa propone dotar al Congreso de la Unión de la facultad para expedir una ley general que deberá establecer los estándares mínimos y los procedimientos en la materia, para asegurar que en todo el país la protección de estos derechos y las políticas de transparencia obedezcan a condiciones mínimas en el territorio nacional ..." (énfasis añadido).

¹⁰² Al respecto, véase el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación y de Estudios Legislativos, Segunda; relativo a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública", Cámara de Senadores, Gaceta No. 105, dieciocho de marzo de dos mil quince, página 175:



Dado lo anterior, 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 que prevé que en la ley federal y en las de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes, de conformidad con lo señalado en el capítulo II "De los organismos garantes" del título II "Responsables en materia de transparencia y acceso a la información".¹⁰³

Al respecto, el artículo 42, que se encuentra dentro del capítulo mencionado, establece diversas atribuciones para los organismos garantes federal y locales, en el ámbito de su competencia, incluyendo en la fracción XXII, una cláusula que remite a "las demás que les confiera esta ley y otras disposiciones aplicables".¹⁰⁴

"... Las Comisiones Dictaminadoras consideran imprescindible que la ley general logre uniformar, homologar y armonizar las reglas, principios, bases, procedimientos y mecanismos que se establezcan en las respectivas leyes reglamentarias, para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a fin de que los tres órdenes de gobierno estén en la posibilidad de adecuar las condiciones específicas aplicables a cada uno de ellos, salvaguardando en todo momento aquello establecido por la ley general, para que sean homologados los procedimientos que garanticen el acceso a la información, así como las obligaciones de transparencia que los sujetos obligados estarán exigidos a dar cumplimiento."(énfasis añadido)

¹⁰³ "Artículo 37. Los organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta ley y demás disposiciones aplicables.

"En la ley federal y en la de las entidades federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente capítulo."

¹⁰⁴ Ley General de Transparencia:

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

"...

"XXII. Las demás que les confieran esta ley y otras disposiciones aplicables." (énfasis añadido)



Lo cual es congruente con el mandato de establecer los mínimos que deben tener los organismos garantes locales, pero respetando la posibilidad de que las entidades federativas establezcan atribuciones adicionales, siempre y cuando no contravengan las bases y principios de la Ley General de Transparencia, u obstaculicen, menoscaben o imposibiliten el ejercicio del derecho de acceso a la información.

A la luz de este parámetro se debe analizar el concepto de invalidez planteado. Resulta conveniente insertar el artículo impugnado para mayor claridad:

"Artículo 115. Los sujetos obligados deberán mantener los documentos contenidos en sus archivos en el orden original en que fueron producidos, conforme a los procesos de gestión documental que incluyen la producción, organización, acceso, consulta, valoración documental, disposición documental y conservación, en los términos que establezca el consejo estatal y las disposiciones aplicables.

"Los órganos internos de control o equivalentes de los sujetos obligados vigilarán el estricto cumplimiento de la presente ley, de acuerdo con sus competencias e integrarán auditorías archivísticas en sus programas anuales de trabajo. **Así mismo, el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, y la Comisión Estatal de Derechos Humanos serán vigilantes del cumplimiento de esta ley en el ámbito de sus atribuciones.**"

Como se observa, el segundo párrafo de la norma impugnada otorga al Instituto Local de Transparencia del Estado de Jalisco la facultad de vigilar el cumplimiento de la Ley de Archivos de la entidad, conforme a sus competencias.

Por una parte, este Alto Tribunal considera que legislar dichas atribuciones adicionales para el Instituto Local de Transparencia se sitúa válidamente dentro de la competencia de la entidad federativa conforme al marco competencial expuesto con anterioridad.



Además, al respecto debe destacarse que durante la reforma constitucional en materia de transparencia de dos mil catorce, se enfatizó la interrelación de esta materia con la de archivos, partiendo de que el ejercicio del derecho de acceso a la información presupone la existencia de la misma información que se solicite y esto, necesariamente, requiere de la adecuada generación, conservación y procesamiento de los archivos en posesión de todos los sujetos obligados.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Al respecto, véase la "Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6o., 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", presentada por la senadora Laura Angélica Rojas Hernández (PAN), Cámara de Senadores, Diario de los Debates, cuatro de octubre de dos mil doce, páginas 44 a 46:

"(44) ... 10. ESTABLECER BASES, PRINCIPIOS Y ARMONIZACIÓN EN MATERIA DE ARCHIVOS, ASI COMO DOTAR AL CONGRESO DE LA UNION DE LA FACULTAD PARA EXPEDIR UNA LEY GENERAL DE ARCHIVOS.

"En la presente iniciativa se plantea una propuesta de reforma en materia de archivos, partiendo de que dicho tema si bien debe ser visto a la luz del acceso a la información, también debe de ser valorado con un propósito más superior, que es el de preservar la memoria histórica de la Nación. Por ello, la propuesta que se hace a este respecto es vista en ambas dimensiones y no solamente una; es decir, la memoria y la transparencia.

"La necesidad de establecer normas estandarizadas que regulen la producción, organización y conservación de los documentos en nuestro país, debe ser visto a la luz de dos dimensiones; la primera, porque son un testimonio de la vida cotidiana y trascendente de la sociedad, preservando la memoria histórica de la Nación; y la segunda, como un medio para garantizar el ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información.

" ...

" (45) Con todo, la vieja función que dio origen a los archivos sigue siendo la misma: conservar, clasificar, inventariar y difundir la memoria histórica acumulada. Sin embargo, también es cierto, esta tarea enfrenta nuevos retos que es necesario solventar de una manera institucional y eficaz; como lo es la exigencia de estandarizar las normas, criterios y procesos de organización y administración de los archivos, y más, ante el hecho innegable de que los documentos públicos, son la materia prima que garantiza el ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información, elemento consustancial de un Estado democrático.

"Sin duda existe una relación estrecha entre archivos y democracia, puesto que los archivos generan dos ingredientes fundamentales para la democracia: memoria y transparencia. La memoria, y la transparencia, que se construyen a través de archivos bien conservados y ordenados, son claves a la democracia, puesto que son necesarios para que los ciudadanos puedan hacer una elección razonada y juiciosa de sus gobernantes y de los programas de gobierno que se les proponen. Los archivos proporcionan las herramientas imprescindibles para que los ciudadanos puedan acceder a la verdad, conocer el desempeño de sus gobernantes, obligar a una verdadera rendición de cuentas, y mediante su voto, premiar o castigar la conducta de quienes les gobiernan.

"En efecto, no es concebible la existencia de dicha prerrogativa constitucional, si de manera correlativa, no se surte la obligación de registrar los actos públicos. Dicho de otra manera; no



Asimismo, la Ley General de Archivos prevé que se deberá garantizar la organización, conservación y preservación de los archivos para respetar el de-

existe derecho de acceso a la información, si no existe información. La materia prima del derecho de acceso a la información, lo es la obligación de documentar los actos públicos. Es decir, debe registrar y comprobar el uso y destino de recursos públicos y en general del ejercicio de sus atribuciones.

"Es así, que para hacer efectivo el ejercicio de este derecho fundamental y poder acceder debidamente a la información pública gubernamental, y de cuya efectividad son protagonistas en primera instancia los propios sujetos obligados, es que su actuar comprende de manera esencial la conservación de sus archivos documentales.

"La necesidad de contar con archivos actualizados como elemento fundamental para dar vigencia a nuestro sistema democrático a través del derecho de acceso a la información, se desprende de la primera parte de la fracción V del artículo 6o. de la Constitución Federal, que exige como un medio para dar cumplimiento a dichas finalidades, el que los órganos públicos preserven sus documentos en archivos administrativos actualizados.

"...

"(46) Mediante la integración de una Ley General de Archivos, se facilitará el uso de la información, y se contribuirá a al ejercicio eficaz del derecho de acceso a la información, desembocando en una mejor rendición de cuentas; pero mejor aún, se constituirá sin duda un andamiaje que permita dar bases firmes y uniformes a la preservación de nuestra memoria histórica, tanto en la Federación, como en las entidades federativas y los Municipios ...". (énfasis añadido).

Asimismo, véase el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos, Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en materia de Transparencia", Cámara de Senadores, Diario de los Debates, veinte de diciembre de dos mil doce, página 211:

"De la aprobación de la presente reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, se hace necesario modificar el marco normativo que regula el acceso a la información pública, toda vez que, se presentan figuras nuevas y una autonomía constitucional que necesariamente deben contener disposiciones secundarias que le permitan llevar a cabo los procesos que se aprueban en éste dictamen de reforma constitucional; igualmente los artículos transitorio (sic), ordenan al Congreso de la Unión, así como a los congresos locales a emitir la normatividad que permita implementar el sistema de transparencia bajo los criterios constitucionales que se aprueban; asimismo, es indispensable contar con una ley general de archivos que permita homogeneizar en todas las dependencias y en los tres niveles de gobierno la forma de generar, conservar y procesar los archivos con que cuenten, ello permitirá a la ciudadanía acceder de forma íntegra y ordenada a la información requerida en ejercicio de su derecho de acceso a la información ...". (énfasis añadido).

En el mismo sentido, durante las manifestaciones hechas en el Pleno de la Cámara de Senadores al discutir el dictamen en cuestión, el senador Javier Corral Jurado expresó:

"... Hemos cerrado una trilogía del derecho a la información, porque además de consolidar el acceso a la información, el dictamen cuida la protección de los datos personales y establece, lo que yo digo es la tercera pata de esta trilogía fundamental, una Ley Nacional de Archivos, no sólo federal, ya tenemos una nueva Ley Federal de Archivos, es el archivo general el órgano que



recho a la verdad y el acceso a la información que éstos contengan.¹⁰⁶ Inclusive, establece un capítulo relativo a la coordinación entre los Sistemas Nacionales de Archivos, Transparencia y Anticorrupción.¹⁰⁷

Aunado a lo anterior, la Ley General de Archivos establece que los órganos internos de control, tanto a nivel federal como en las entidades, vigilarán el estricto cumplimiento de dicha ley, integrando auditorías archivísticas en sus programas anuales de trabajo,¹⁰⁸ lo cual replica la propia norma impugnada en la primera parte del segundo párrafo, de tal manera que el legislador local no eliminó la facultad de los órganos internos establecida desde la Ley General de Archivos.

coordina y que garantiza la archivística nacional. Pero ahora este dictamen nos permite realmente hablar de un Sistema Nacional de Archivos, sin archivos, sin la protección, sin la conservación, sin la custodia de los archivos cómo podemos ejercer el derecho de acceso a la información pública Gubernamental: Archivos administrativos, archivos políticos, archivos históricos ...". (énfasis añadido).

¹⁰⁶ **"Artículo 6.** Toda la información contenida en los documentos de archivo producidos, obtenidos, adquiridos, transformados o en posesión de los sujetos obligados, será pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales.

"El Estado Mexicano deberá garantizar la organización, conservación y preservación de los archivos con el objeto de respetar el derecho a la verdad y el acceso a la información contenida en los archivos, así como fomentar el conocimiento del patrimonio documental de la Nación."

¹⁰⁷ **"Artículo 74.** El sistema nacional estará coordinado con el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción y deberá:

"I. Fomentar en los sistemas, la capacitación y la profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral;

"II. Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;

"III. Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos, y

"IV. Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de las funciones y atribuciones de los sujetos obligados, que se encuentre previamente organizada, así como garantizar el cumplimiento de los lineamientos que para el efecto se emitan."

¹⁰⁸ **"Artículo 12.** Los sujetos obligados deberán mantener los documentos contenidos en sus archivos en el orden original en que fueron producidos, conforme a los procesos de gestión documental que incluyen la producción, organización, acceso, consulta, valoración documental, disposición documental y conservación, en los términos que establezcan el consejo nacional y las disposiciones jurídicas aplicables.



Con base en lo anterior, el instituto garante local en materia de transparencia y acceso a la información, más que como órgano vigilante del cumplimiento de la Ley de Archivos del Estado, se instituye como un órgano coadyuvante del Archivo Estatal y así debe interpretarse para determinar constitucional la norma en la porción impugnada.

Lo anterior se sustenta en que, a través de la norma, el legislador local buscó reforzar los procesos para garantizar el cumplimiento a través de la "vigilancia" por parte del Instituto Local de Transparencia del Estado, de tal manera que no se erige en autoridad máxima en materia de archivos, sino como coadyuvante del Archivo Estatal.

Lo anterior permite reforzar que no se contravienen las bases y principios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues el organismo garante del Estado de Jalisco no deja de ser la autoridad estatal en materia de protección de datos y acceso a la información, sino que únicamente actúa como coadyuvante en el ámbito de los archivos, que conceptualmente se encuentra ligado a la generación y el resguardo de la información.

En síntesis, el Instituto Local de Transparencia del Estado de Jalisco válidamente atiende a un mandato de colaboración en la materia, sin que con ello reemplace a otras autoridades, ni asuma cargas que pudieran resultar, en abstracto, desproporcionadas para el cumplimiento de sus competencias estrictamente relacionadas con el artículo 6o constitucional.¹⁰⁹

Por tanto, es infundado el argumento hecho valer por la accionante y, en ese sentido, se reconoce la validez del párrafo segundo del artículo 115 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

"Los órganos internos de control y sus homólogos en la Federación y las entidades federativas, vigilarán el estricto cumplimiento de la presente ley, de acuerdo con sus competencias e integrarán auditorías archivísticas en sus programas anuales de trabajo." (énfasis añadido)

¹⁰⁹ En similares términos se pronunció el Pleno de este Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2019, en sesión celebrada el tres de mayo de dos mil veintiuno.



Tema 17. Artículo 7 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.

En la **segunda parte del quinto concepto de invalidez**, el promovente sostiene que dicho precepto regula indebidamente al archivo general como parte del Sistema Estatal de Archivos al definirlo como tal y prever sus atribuciones, cuando este ya se encuentra regulado por la ley de la materia; aunado a que establece cuestiones que debieran ubicarse en otro cuerpo normativo porque regula la coordinación del archivo general del Estado, como parte integral del Sistema Estatal de Archivos con el Sistema de Transparencia y Anticorrupción, lo cual no establece la Ley General de Archivos, por lo que la ley local va más allá de la General.

El precepto impugnado establece textualmente:

"Artículo 7. La Dirección General del Registro Civil recomendará el uso de los mejores medios técnicos que existan y puedan aprovecharse, tanto por el archivo general como por las oficialías, para la óptima conservación de los documentos y para la expedición de las copias certificadas.

"Como parte integral del Sistema Estatal de Archivos, el archivo general se constituirá como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la institución y con la conservación homogénea de los documentos bajo su jurisdicción.

"Así mismo estará coordinado con los Sistemas estatales de Transparencia y Anticorrupción y deberá:

"I. Fomentar la capacitación y la profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral;

"II. Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;



"III. Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos; y

"IV. Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de sus funciones y atribuciones."

La disposición normativa prevé que el archivo general del Registro Civil es parte del Sistema Estatal de Archivos y establece su coordinación con los sistemas estatales de transparencia y anticorrupción; con las atribuciones de fomentar la profesionalización de su personal; celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos; y promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de sus funciones y atribuciones.

Este tribunal constitucional considera que el concepto de invalidez es **infundado** y, para demostrarlo, en principio es necesario tener presente la regulación del archivo general en el orden jurídico del Estado de Jalisco,¹¹⁰ de

¹¹⁰ LEY DE ARCHIVOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS

Título Primero

De las Disposiciones Generales

Capítulo Único

...

"**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

...

"**II. Archivos generales:** la expresión genérica que se refiere a los archivos que concentran la documentación generada y recibida por los poderes públicos, órganos autónomos, descentralizados y Municipios, todos del Estado de Jalisco; mismos que se conforman por una oficialía de partes, archivos de trámite, un archivo de concentración, y en su caso, un archivo histórico, los cuales podrán tener la denominación que cada sujeto obligado determine. Estos son:

"...

"**p) Los archivos de los registros civiles,** asuntos agrarios, de instrumentos públicos, único de proveedores, catastros municipales, público de la propiedad y comercio; y los que en el futuro se constituyan, **los cuales se regirán bajo la normativa específica de su materia y supletoriamente con esta ley; ...**".

LEY DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO

CAPÍTULO I

Disposiciones generales



la que se aprecia que el Estado de Jalisco entiende genéricamente como archivos generales los archivos que concentran la documentación generada y recibida por los poderes públicos, órganos autónomos, descentralizados y Municipios de la entidad federativa; dentro de los cuales se encuentran los de los registros civiles, que se rigen bajo la normativa específica de su materia y supletoriamente con ley de archivos local.

(Reformado, P.O. 7 de septiembre de 1996)

"Artículo 1. El Registro Civil es una institución de orden público y de interés social por medio de la cual el Estado hace constar, en forma auténtica y da publicidad a los hechos y actos constitutivos, modificativos y extintivos del estado civil de las personas. ..."

CAPÍTULO II

De la Dirección General del Registro Civil

"Artículo 4. Las funciones del Registro Civil estarán a cargo de:

"I. La Dirección General del Registro Civil;

"II. Un oficial jefe del Registro Civil, en cada cabecera municipal; y

"III. Las oficialías que sean necesarias para el cumplimiento eficaz de este servicio. El número y la ubicación de las oficialías del Registro Civil se determinará de acuerdo a las circunstancias socioeconómicas del lugar, sus distancias, medios de comunicación y distribución de la población. [N. DE E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase transitorio primero del decreto que modifica este ordenamiento.]

(Reformado [N. de E. adicionado], P.O. 5 de septiembre de 2015)

"Las autoridades previstas en este artículo atenderán de inmediato las medidas que en el ejercicio de sus funciones dicte la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes."

"Artículo 5. La Dirección General del Registro Civil dependerá de la Secretaría General de Gobierno del Estado; en tanto que los oficiales jefes y las oficialías dependerán de los Ayuntamientos."

(Reformado primer párrafo, P.O. 20 de octubre de 2007)

"Artículo 6. La Dirección General del Registro Civil tendrá a su cargo el **archivo general**, donde se conservarán los ejemplares de las actas y los documentos relativos a las mismas, los que deberán de integrarse en expedientes relacionados conforme al número de acta que les corresponda. En caso de inscripción computarizada, la consulta, conservación y distribución de esta información se regirá conforme al procedimiento que establezca el reglamento respectivo.

(Reformado, P.O. 20 de octubre de 2007)

"Asimismo, será parte integrante del archivo general la base de datos del Registro Civil, la cual estará conformada por los archivos electrónicos de las imágenes digitalizadas y datos capturados de los ejemplares de las actas, así como de los documentos relativos a las mismas, por lo que dichos archivos electrónicos tendrán el mismo valor probatorio que los ejemplares de las actas resguardados en los libros respectivos, siempre y cuando se encuentren respaldados por la firma electrónica del oficial del Registro Civil ante el que se hayan levantado, o en su caso, del director general del Registro Civil.

(Reformado, P.O. 20 de octubre de 2007)

"La Dirección General del Registro Civil expedirá las certificaciones y extractos de las actas y documentos que se encuentren en sus archivos, conforme a las disposiciones de esta ley y su reglamento.

(Reformado, P.O. 19 de noviembre de 2019)



En ese sentido, se prevé al Registro Civil del Estado como la institución de orden público y de interés social por medio de la cual se hacen constar y se da publicidad a los hechos y actos del estado civil de las personas. Asimismo, que las funciones de esa institución están a cargo, entre otras autoridades, de la dirección general, dependiente de la Secretaría General de Gobierno del Estado, la cual tiene a su cargo el archivo general.

"La Dirección General del Registro Civil será la responsable, a través del director del archivo general, de organizar y conservar su acervo documental, y de su operación institucional en cumplimiento de las disposiciones de la legislación federal y estatal en la materia, y será parte integrante del respectivo Consejo Estatal de Archivos.

(Reformado, P.O. 19 de noviembre de 2019)

"Además, como sujeto obligado, tendrá las obligaciones que en los mencionados ordenamientos legales se contemplan para la adecuada gestión documental y administración del Archivo.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 8 de octubre de 2019)

"El registro expedirá un certificado que informe si un deudor alimentario se encuentra inscrito en el registro de deudores alimentarios morosos, protegiendo los datos personales sensibles, no podrá darse a conocer el nombre del o los menores de edad acreedores, de conformidad con la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios."

(Reformado, P.O. 19 de noviembre de 2019)

"Artículo 7. La Dirección General del Registro Civil recomendará el uso de los mejores medios técnicos que existan y puedan aprovecharse, tanto por el archivo general como por las oficialías, para la óptima conservación de los documentos y para la expedición de las copias certificadas.

Como parte integral del Sistema Estatal de Archivos, el archivo general se constituirá como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la institución y con la conservación homogénea de los documentos bajo su jurisdicción.

"Así mismo estará coordinado con los Sistemas estatales de Transparencia y Anticorrupción y deberá:

"I. Fomentar la capacitación y la profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral;

"II. Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;

"III. Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos; y

"IV. Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de sus funciones y atribuciones."

REGLAMENTO DEL REGISTRO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO

"...

CAPÍTULO II

Del archivo general del Registro Civil

"Art. 4o. El C. Secretario general de gobierno libremente designará, removerá y determinará quien supla en sus faltas temporales, al **director del archivo general del Registro Civil del Estado, a quien le corresponde:**



Por otra parte, establece que el archivo general del Registro Civil es el encargado de conservar los ejemplares de las actas y documentos relativos a los hechos y actos del estado civil de las personas; además, que forman parte de este la base de datos del Registro Civil, conformada por archivos electrónicos de las imágenes digitalizadas y datos capturados de los ejemplares de las actas, así como de los documentos relativos a ellas.

Aunado a lo anterior, se desprende que la Dirección General del Registro Civil, a través del director del archivo general, es la responsable de organizar y conservar su acervo documental y de su operación institucional, siendo parte integrante del Consejo Estatal de Archivos; y, como sujeto obligado, se encuentra constreñido a la adecuada gestión documental y administración del Archivo.

Conforme al referido marco jurídico, corresponde al director del archivo general del Registro Civil del Estado custodiar y conservar los libros, apéndices y demás documentos que integran el Archivo de la Dirección General del Registro Civil; autenticar con su firma la expedición de extractos y copias certificadas de las actas y de las constancias de inexistencia que se expidan en la Dirección; gestionar la encuadernación de las actas para la conformación de los libros del Registro Civil que integren el Archivo a su cargo; realizar los índices

"I. Custodiar y conservar los libros, los apéndices y demás documentos que integran el Archivo de la Dirección General del Registro Civil.

"II. Autenticar con su firma la expedición de extractos y copias certificadas de las actas y de las constancias de inexistencia que se expidan en la Dirección.

"III. Gestionar la encuadernación de las actas para la conformación de los libros del Registro Civil que integren el archivo a su cargo.

"IV. Realizar los índices de cada uno de los volúmenes del archivo, para facilitar la búsqueda de las actas.

"V. Informar de inmediato a la dirección, de la pérdida o destrucción de actas, libros o cualquier otro documento u objeto del Registro Civil; así como todas las irregularidades que expongan la seguridad en general del archivo.

"VI. Expedir previa solicitud y pago de los derechos correspondientes, copias certificadas de los documentos relacionados con las actas.

"VII. Efectuar las anotaciones marginales a las actas de los libros que se contengan en el Archivo.

"VIII. Atender lo relativo a la administración de los recursos humanos y materiales que impliquen las actividades en el archivo general del Registro Civil.

"IX. Coadyuvar con la Dirección en los programas que la misma emprenda y cumplir con las funciones que se le encomienden por parte de la Secretaría General de Gobierno y de la Dirección."



de cada uno de los volúmenes del Archivo, para facilitar la búsqueda de las actas; informar de inmediato a la Dirección, de la pérdida o destrucción de actas, libros o cualquier otro documento u objeto del Registro Civil; así como todas las irregularidades que expongan la seguridad en general del Archivo; expedir copias certificadas de los documentos relacionados con las actas; efectuar las anotaciones marginales a las actas de los libros que se contengan en el Archivo; atender lo relativo a la administración de los recursos humanos y materiales que impliquen las actividades en el archivo general del Registro Civil; y, coadyuvar con la Dirección en los programas que emprenda y cumplir con las funciones que se le encomienden por parte de la Secretaría General de Gobierno y de la Dirección.

En otro aspecto, se establece que el archivo general del Registro Civil, como parte integral del Sistema Estatal de Archivos, se constituye como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la institución y con la conservación homogénea de los documentos bajo su jurisdicción.

Asimismo, prevé que al encontrarse coordinado con los Sistemas Estatales de Transparencia y Anticorrupción, debe fomentar la capacitación y la profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral; celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos; y, promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de sus funciones y atribuciones.

Lo hasta aquí expuesto pone de manifiesto que el archivo general regulado en el artículo 7o. de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, es el archivo general del Registro Civil de la entidad federativa, uno de los diversos previstos como Archivos Generales por la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, cuya particularidad radica en que se rige bajo la normativa específica de su materia y supletoriamente con el último ordenamiento citado.



A partir de lo anterior, resulta **infundado** el concepto de invalidez hecho valer por el promovente, puesto que el artículo 7o. de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco no deviene inconstitucional al regular el archivo general del Registro Civil, definiéndolo como parte del Sistema Estatal de Archivos y prever atribuciones, cuando ya se encuentra previsto por la ley de la materia.

Ello es así, tomando en cuenta que la Ley General de Archivos, en su artículo 4o., fracción VII, definió como archivos generales a las entidades especializadas en materias de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.

Lo anterior, sin que en dicho precepto ni de los demás que conforman la ley marco, se desprenda que como parámetro general deba existir sólo un archivo general en las entidades federativas; inclusive, prevé de manera plural la existencia de entidades especializadas en materia de archivos en el orden local.

Por ello, resulta válido que el Estado de Jalisco establezca un archivo general del Registro Civil que se rija bajo la normativa específica de su materia y supletoriamente con la ley de archivos local, siempre y cuando ello no contravenga las disposiciones de la ley general.

En ese sentido, al prever la norma impugnada que el archivo general del Registro Civil, como parte del Sistema Estatal de Archivos, constituye un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la institución y con la conservación homogénea de los documentos bajo su jurisdicción, se armoniza con lo dispuesto por el diverso 64, párrafo primero, de la Ley General de Archivos.¹¹¹

¹¹¹ "Artículo 64. El sistema nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a



Lo anterior, porque el precepto aludido reproduce la definición del Sistema Nacional de Archivos en la ley marco, la cual también resulta coincidente con la prevista en el artículo 72, párrafo primero, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios,¹¹² para el Sistema Estatal de Archivos.

Máxime que dicha regulación cobra sentido con el sistema normativo estatal, puesto que el legislador consideró que el archivo general del Registro Civil se regiría por la normativa específica de su materia y supletoriamente con la ley de archivos local.

Por tanto, se estima que el artículo impugnado no transgrede las disposiciones de la Ley General de Archivos, porque se encuentra armonizado con ella en lo concerniente a las definiciones del Sistema Nacional respecto el Sistema Estatal de Archivos, aunado a que el legislador del Estado de Jalisco cuenta con facultades para establecer en su orden jurídico un archivo general del Registro Civil especializado, que forme parte del Sistema Estatal de Archivos.

Retomando lo expuesto, también es **infundado** el planteamiento del accionante en el que estima inconstitucional el artículo 7, párrafo tercero, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, bajo el argumento que regula la coordinación del Archivo General del Estado, como parte integral del Sistema Estatal de Archivos, con los Sistemas Estatales de Transparencia y Anticorrupción, lo cual debe preverse en otro cuerpo normativo, aunado a que ello no se encuentra establecido en la Ley General de Archivos.

Como en líneas precedentes, para analizar este argumento también se parte de la premisa de que el artículo impugnado se refiere al archivo general del Registro Civil, en el que la intención del legislador fue que se encontrara regulado por la ley de esa materia y perteneciera al Sistema Estatal de Archivos con las implicaciones correspondientes.

cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados. ..."

¹¹² **Artículo 72.** El Sistema Estatal de Archivos es el conjunto orgánico y articulado de relaciones institucionales y funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados."



Se precisó que la Ley General de Archivos no establece restricción alguna para la forma en que las entidades federativas deban establecer sus archivos generales, siempre y cuando no contravengan sus principios y bases.

De igual forma, como se precisó en esta sentencia, si bien es conveniente la adopción de términos similares en las leyes locales de la materia, para la debida armonización normativa, el hecho de que los conceptos adoptados en aquella no sean idénticos, no necesariamente repercute o afecta los postulados que se persiguen con la homologación.

Para tal efecto, debe corroborarse si las acepciones adoptadas en la legislación local, aunque no correspondan en su integridad a lo previsto en la Ley General de Archivos, tienen un impacto significativo en las instituciones o procedimientos regulados por este último ordenamiento, de tal forma que no podría concebirse otra opción para la realización de los valores o la cumplimiento de los fines que se propone.

En ese sentido, resulta **infundado** que las disposiciones del artículo impugnado deban encontrarse en otro cuerpo normativo, por el hecho de tratarse de la coordinación del archivo general del Estado con los Sistemas Estatales de Transparencia y Anticorrupción.

Ello es así, porque el promovente parte de una premisa equivocada al estimar que el artículo hace alusión al archivo general del Estado de Jalisco, puesto que el ordenamiento jurídico local pone de manifiesto que se trata del archivo general del Registro Civil, el cual, por disposición expresa de la propia ley de archivos local, se rige por la norma específica de su materia.

Además, la ley marco no establece supuesto alguno que prevea expresamente que la coordinación del archivo general con los Sistemas Estatales de Transparencia y Anticorrupción deba estar en un determinado tipo de ordenamiento.

Por otra parte, también es **infundado** el argumento del promovente, en el que refiere que la Ley General de Archivos no regula la coordinación del archivo general, como parte integral del Sistema Estatal de Archivos, con los Sistemas



Estatales de Transparencia y Anticorrupción, además que el precepto impugnado va más allá que lo dispuesto por la ley marco.

Lo anterior es así, porque el artículo 7, párrafo tercero, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, prevé la coordinación del archivo general del Registro Civil con los Sistemas Estatales de Transparencia y Anticorrupción, estableciendo sus deberes ante dicha eventualidad, lo cuales se armonizan con lo dispuesto por el diverso 74 de la Ley General de Archivos, como se advierte en el cuadro comparativo:

Ley General de Archivos	Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco
<p>"Artículo 74.</p> <p><u>"El sistema nacional estará coordinado con el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción y deberá:</u></p> <p>"I. Fomentar en los sistemas, la capacitación y la profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral;</p>	<p>"Artículo 7. La Dirección General del Registro Civil recomendará el uso de los mejores medios técnicos que existan y puedan aprovecharse, tanto por el archivo general como por las oficialías, para la óptima conservación de los documentos y para la expedición de las copias certificadas.</p> <p>"Como parte integral del Sistema Estatal de Archivos, el archivo general se constituirá como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la institución y con la conservación homogénea de los documentos bajo su jurisdicción.</p> <p><u>"Así mismo estará coordinado con los Sistemas estatales de Transparencia y Anticorrupción y deberá:</u></p> <p>"I. Fomentar en los sistemas, la capacitación y la profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral;</p>



"II. Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;

"III. Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos, y

"IV. Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de las funciones y atribuciones de los sujetos obligados, que se encuentre previamente organizada, así como garantizar el cumplimiento de los lineamientos que para el efecto se emitan."

"II. Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;

"III. Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos; y

"IV. Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de sus funciones y atribuciones."

Tal como se aprecia en el cuadro anterior y dadas las particularidades con que el legislador local dotó al archivo general del Registro Civil del Estado de Jalisco, al ser parte integrante del Sistema Estatal de Archivos, éste, al igual que el Archivo General del Estado, se coordina con los Sistemas Estatales de Transparencia y Anticorrupción, tal como lo prevé la Ley General de Archivos tratándose del Sistema Nacional de Archivos respecto de los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción.

Asimismo, el precepto impugnado reproduce en las fracciones I a III los deberes que derivan de esa coordinación, casi en los mismos términos que la ley general, con la única diferencia que en la fracción IV, la ley local no establece *"de los sujetos obligados, que se encuentre previamente organizada, así como garantizar el cumplimiento de los lineamientos que para el efecto se emitan."*

Si bien la fracción IV, párrafo tercero, del artículo 7 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, no es idéntica a la diversa IV, del artículo 74 de la Ley General de Archivos, sí guarda armonía con ella, puesto que el omitir precisar que el ejercicio de las funciones y atribuciones aludidas es de los sujetos obligados y que la información debe estar previamente organizada, así como garantizar el cumplimiento de los lineamientos que para tal efecto se emitan, de forma alguna implica que ello no será así o que con ello contravenga las disposiciones marco.



Lo anterior se puede deducir por lo previsto en el artículo 6 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, que dispone que el archivo general es el encargado de organizar y conservar su acervo documental, y de su operación institucional en cumplimiento de las disposiciones de la legislación federal y estatal en la materia; además, como sujeto obligado, tiene las obligaciones que en los mencionados ordenamientos legales se contemplan para la adecuada gestión documental y administración del archivo.

Por tanto, se estima que el artículo impugnado no transgrede las disposiciones de la Ley General de Archivos, pues se encuentra armonizado en lo concerniente a la coordinación del Archivo General del Registro Civil, como parte integrante del Sistema Estatal de Archivos, con los Sistemas Estatales de Transparencia y Anticorrupción, así como con los deberes referidos.

En relatadas consideraciones, lo procedente es **reconocer la validez** del artículo 7o. de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.

Tema 18. Artículo 6o., cuarto párrafo, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco. En la **segunda parte del sexto concepto de invalidez**, el promovente sostiene que el artículo 6o. de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco es inconstitucional, porque contraviene lo previsto en el artículo 104 de la Ley General de Archivos, en razón de que el archivo general del Estado debe ser un organismo descentralizado y no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión, por lo que no puede depender o estar subordinado a ningún tipo de autoridad, y el precepto impugnado lo establece respecto del director general del Registro Civil.

El precepto impugnado establece:

"Artículo 6. La Dirección General del Registro Civil tendrá a su cargo el archivo general, donde se conservarán los ejemplares de las actas y los documentos relativos a las mismas, los que deberán de integrarse en expedientes relacionados conforme al número de acta que les corresponda. En caso de inscripción computarizada, la consulta, conservación y distribución de esta información se registrará conforme al procedimiento que establezca el reglamento respectivo.



(Reformado, P.O. 20 de octubre de 2007)

"Asimismo, será parte integrante del archivo general la base de datos del Registro Civil, la cual estará conformada por los archivos electrónicos de las imágenes digitalizadas y datos capturados de los ejemplares de las actas, así como de los documentos relativos a las mismas, por lo que dichos archivos electrónicos tendrán el mismo valor probatorio que los ejemplares de las actas resguardados en los libros respectivos, siempre y cuando se encuentren respaldados por la firma electrónica del oficial del Registro Civil ante el que se hayan levantado, o en su caso, del director general del Registro Civil.

(Reformado, P.O. 20 de octubre de 2007)

"La Dirección General del Registro Civil expedirá las certificaciones y extractos de las actas y documentos que se encuentren en sus archivos, conforme a las disposiciones de esta ley y su reglamento.

(Reformado, P.O. 19 de noviembre de 2019)

"La Dirección General del Registro Civil será la responsable, a través del director del archivo general, de organizar y conservar su acervo documental, y de su operación institucional en cumplimiento de las disposiciones de la legislación federal y estatal en la materia, y será parte integrante del respectivo Consejo Estatal de Archivos.

(Reformado, P.O. 19 de noviembre de 2019)

"Además, como sujeto obligado, tendrá las obligaciones que en los mencionados ordenamientos legales se contemplen para la adecuada gestión documental y administración del Archivo.

(Reformado [N. de E. Adicionado], P.O. 8 de octubre de 2019)

"El Registro expedirá un certificado que informe si un deudor alimentario se encuentra inscrito en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, protegiendo los datos personales sensibles, no podrá darse a conocer el nombre del o los menores de edad acreedores, de conformidad con la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios."

Este tribunal considera que es **infundado** el concepto de invalidez hecho valer por el promovente, toda vez que nuevamente parte de una premisa equi-



vocada al estimar que el artículo hace alusión al archivo general del Estado de Jalisco; sin embargo, como se ha señalado en el apartado anterior, el ordenamiento jurídico local pone de manifiesto que se trata del Archivo General del Registro Civil del Estado.

Tomando en cuenta lo anterior, se considera que la misma calificativa merece el argumento del accionante en la parte que refiere que la norma impugnada es inconstitucional porque subordina al Archivo General del Registro Civil a la Dirección General del Registro Civil del Estado, siendo que la ley general establece que el Archivo General es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para al cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines.

Para dilucidar el planteamiento, resulta necesario precisar que es desacertado identificar al Archivo General del Registro Civil con el archivo general del Estado, pues se tratan de instituciones distintas, ya que el primero es un ente público de la administración pública centralizada, dependiente de la Secretaría General de Gobierno, encargado de conservar los ejemplares de las actas y documentos relativos a los hechos y actos del estado civil de las personas, constituido como un sistema institucional de archivos del sujeto obligado Registro Civil; mientras que el segundo es un órgano especializado en materia de archivos de la entidad federativa, que debe gozar de autonomía técnica y gestión.

Lo anterior impide que pueda realizarse un contraste del principio de autonomía del archivo general del Estado, en relación con la dependencia que guarda el archivo general del Registro Civil, ya que este último, en los términos de la ley general, no se identifica con el Archivo General de la Nación, al erigirse como un sistema institucional de archivos del Registro Civil con el carácter de sujeto obligado, al que la ley general no le prevé una naturaleza administrativa como organismo descentralizado no sectorizado, personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión para al cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines, pues esos atributos se confirieron para el Archivo General del Estado.

Por otra parte, la reforma que se impugna, entre otros aspectos, adicionó dos párrafos al artículo 6o. de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, en los que se estableció la responsabilidad de la Dirección General del Registro



Civil, a través del director del Archivo General del Registro Civil, de organizar y conservar su acervo documental, y de su operación institucional, en cumplimiento de las disposiciones de la legislación federal y estatal en la materia, el cual además es parte integrante del Consejo Estatal de Archivos y, como sujeto obligado, tiene las obligaciones que en los mencionados ordenamientos legales se contemplan para la adecuada gestión documental y administración del Archivo.

Además, los artículos 1, párrafo primero, 5, y 6, párrafo primero, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco,¹¹³ así como 4, párrafo primero, del Reglamento del Registro Civil del Estado de Jalisco,¹¹⁴ que no fueron objeto de la reforma del artículo que se impugna y cobran vigencia desde antes de dicha reforma, regulan al archivo general del Registro Civil como una unidad administrativa de la Dirección General del Registro Civil y, a su vez, dependiente de la Secretaría General de Gobierno de esa entidad federativa.

Lo anterior pone de manifiesto que el archivo general del Registro Civil del Estado de Jalisco, por cuanto hace a su naturaleza como ente administrativo, no fue objeto de la reforma impugnada.

Consecuentemente, es **infundado** el planteamiento expuesto, ya que el accionante parte de premisas equivocadas, consistentes en estimar que el Archivo General del Registro Civil guarda identidad con el archivo general del Estado y que el precepto impugnado transgrede el principio de autonomía previsto para el Archivo General del Estado de Jalisco.

¹¹³ "Artículo 1. El Registro Civil es una institución de orden público y de interés social por medio de la cual el Estado hace constar, en forma auténtica y da publicidad a los hechos y actos constitutivos, modificativos y extintivos del estado civil de las personas. ..."

"Artículo 5. La Dirección General del Registro Civil dependerá de la Secretaría General de Gobierno del Estado; en tanto que los oficiales jefes y las oficialías dependerán de los ayuntamientos."

"Artículo 6. La Dirección General del Registro Civil tendrá a su cargo el archivo general, donde se conservarán los ejemplares de las actas y los documentos relativos a las mismas, los que deberán de integrarse en expedientes relacionados conforme al número de acta que les corresponda. En caso de inscripción computarizada, la consulta, conservación y distribución de esta información se registrará conforme al procedimiento que establezca el reglamento respectivo. ..."

¹¹⁴ "Artículo 4. El C. Secretario general de gobierno libremente designará, removerá y determinará quien supla en sus faltas temporales, al director del archivo general del Registro Civil del Estado, a quien le corresponde: ..."



En ese sentido, procede reconocer la validez del artículo 6o., párrafo cuarto, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.

Tema 19. Omisión de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, de establecer delitos especiales en materia de archivos y artículo 151 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco. En el **décimo sexto concepto de invalidez**, la accionante sostiene que la ley impugnada es contraria a los artículos 1o., 6o., 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, y 124 de la Constitución Federal, al omitir establecer los delitos especiales en materia de archivos.

Sostiene que existe libertad de configuración para normar las conductas objeto de sanciones penales, al no tratarse de un tema que corresponde legislar exclusivamente a la Federación, por lo que en la ley local debieron establecerse los tipos penales especiales para la materia atendiendo a la realidad social y a las necesidades de la entidad federativa.

En ese sentido, indica que es inconstitucional la ausencia en la ley local de las conductas delictivas descritas en la fracción I y en el último párrafo del artículo 121 de la Ley General de Archivos, que se refiere a la destrucción de documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos que así se hayan declarado por autoridad competente.

Por otro lado, en la **segunda parte del décimo sexto concepto de invalidez**, el promovente sostiene que el artículo 151 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, es inconstitucional porque no se armoniza con la Ley General de Archivos, toda vez que omite regular los delitos especiales en materia de archivos, lo que genera que se actualice una omisión legislativa de ejercicio obligatorio que debe subsanarse.

Antes de determinar si existe una omisión absoluta por parte del legislador local en cuanto a establecer delitos en materia de archivos, resulta necesario reiterar que la reforma constitucional en materia de archivos fue clara en condicionar a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley general, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país.



Dicho régimen de concurrencia no implica necesariamente que los ordenamientos locales deban realizar una reiteración literal de las disposiciones de la ley general, sino que la armonización implica que las disposiciones normativas atiendan como mínimo las bases previstas por la ley marco y que no exista contravención a ellas, a fin de lograr la homogeneidad en el orden jurídico nacional.

Bajo esa óptica, resulta **infundado** el concepto de invalidez hecho valer por el promovente, toda vez que si bien existe un régimen de facultades concurrentes para legislar en materia de archivos, también lo es que los Congresos Locales cuentan con libertad de técnica legislativa y libertad de configuración normativa para elegir las formas que estimen convenientes para armonizar el orden jurídico estatal con la ley general, por lo que, en el caso concreto, el Congreso de la Estado de Jalisco no se encontraba obligado a regular los delitos contra los archivos necesariamente en el Código Penal del Estado de Jalisco.

Ahora, a efecto de determinar si existe la referida omisión legislativa de regular los delitos especiales en materia de archivos, debe analizarse, en primer lugar, si el legislador de Jalisco estaba obligado a establecer en la legislación local, los delitos que previó el legislador Federal en la Ley General de Archivos.

Como ya se ha precisado en esta ejecutoria, a través de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, se otorgó la atribución al Congreso de la Unión de emitir una ley general que estableciera la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, además de que determinara las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.¹¹⁵

¹¹⁵ "Art. 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."



Con base en esa atribución, el Congreso de la Unión emitió la Ley General de Archivos, que dedicó el título segundo a los "*delitos contra los archivos*", integrado por los artículos 121 a 123. En el primero de ellos, estableció sanción con pena de prisión y multa a la persona que:

"I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta ley;

"II. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental de la Nación;

"III. Traslade fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, sin autorización del archivo general;

"IV. Mantenga, injustificadamente, fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, una vez fenecido el plazo por el que el archivo general le autorizó la salida del país, y

"V. Destruya documentos considerados patrimonio documental de la Nación. ..."

En el propio precepto, el legislador federal también dispuso una sanción con pena de prisión y multa a la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, así declarados previamente por autoridad competente.

Por su parte, en el artículo 122 de la ley general, se estableció que las sanciones contempladas en la ley se aplicarían sin perjuicio de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables; y, en el diverso 123, que los tribunales federales serán los competentes para sancionar los delitos establecidos en la ley.

Sin embargo, las disposiciones constitucionales y legales a que se ha hecho referencia no establecen la obligación de las Legislaturas Locales de replicar los delitos previstos en la ley general de la Materia por el legislador federal.



Como ya lo sostuvo este tribunal constitucional, la reforma constitucional en materia de archivos prevé un esquema competencial que ordena expresamente la armonización de la normativa local, condicionando a los Congresos Locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios y procedimientos establecidos en la Constitución y en la ley general, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país; sin embargo, la homogeneidad que se buscó con la reforma en la materia, no conlleva la obligación de las Legislaturas Locales de tener que replicar la normativa establecida en la ley general.

En ese sentido, al no encontrarse obligado el legislador local a establecer los delitos en materia de archivos en la legislación de la entidad, resulta infundado el concepto de invalidez relacionado con la omisión de que se trata.

Por las consideraciones anteriores, se reconoce la validez del artículo 151 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco.

SEXTO.—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 contenidas en este fallo surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

El vacío normativo generado con las declaratorias de invalidez deberá colmarse aplicando las disposiciones correspondientes de la Ley General de Archivos, hasta que el Congreso Local legisle al respecto.¹¹⁶

¹¹⁶ En esos términos se establecieron los efectos al resolver la acción de inconstitucionalidad 38/2016 y su acumulada 39/2016, en sesión celebrada el 11 de junio de 2019, en el que el Tribunal Pleno analizó, entre otros, los artículos 118, 121, 125, 127 y 139 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Morelos que regulan el recurso de revisión en esa misma materia. Respecto de dichos preceptos se determinó que existían omisiones legislativas relativas ya que reiteraban, de manera incompleta, lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La votación únicamente alcanzó mayoría calificada para reconocer la existencia de omisiones en el artículo 118 por lo que se desestimó la acción respecto de los artículos 121, 125, 127 y 139. Sin embargo, no se invalidó el artículo 118, sino que en la sentencia sólo le ordenó al Congreso Local legislar para subsanar las omisiones correspondientes.

Este apartado se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I.,



Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 8 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, así como respecto de la omisión legislativa relativa, atribuida al artículo 124 del ordenamiento legal impugnado.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 3, fracciones II, VII, XI, XII, XXIV, XXVI, XXX y XXXVI, 6, párrafo segundo, 29, 31, 33, 81, 85 –con la salvedad precisada en el punto resolutivo cuarto–, 88, fracción IX, y 115, segundo párrafo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, 6, párrafo cuarto, y 7 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, expedida y reformada, respectivamente, mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, así como de los artículos transitorio segundo del referido decreto y 151 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, de conformidad con el considerando quinto de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 3, fracciones VI, en su porción normativa 'El área coordinadora de archivos del gobierno del Estado se denominará Dirección General de Archivos del Estado', y XXIII, 21, fracción III y párrafo segundo, en su porción normativa 'a su vez, los responsables referidos

Layne Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez decretadas y la omisión legislativa detectada debían colmarse aplicando las disposiciones correspondientes de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, hasta en tanto el Congreso Estatal legislara al respecto. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad 101/2019, fallada por el Pleno en sesión celebrada el tres de mayo de dos mil veintiuno.



en los incisos c) y d), serán nombrados por el titular del área coordinadora de archivos correspondiente', 39, párrafos tercero y último, en su porción normativa 'siempre y cuando no se contraponga con lo establecido en el párrafo anterior', 56, 73, 85, en su porción normativa 'sectorizado a la Secretaría General de Gobierno', y 124, fracciones I, III y V, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Jalisco, en atención a los considerandos quinto y sexto de esta determinación.

QUINTO.—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 resolutive 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 resolutive segundo:

Se expresó una mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su



tema 6, consistente en declarar la invalidez del artículo 8 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. Las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares.

Se expresó una mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 14, consistente en declarar fundada la omisión legislativa relativa al artículo 124 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios por no establecer las infracciones graves. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar los planteamientos consistentes en declarar la invalidez del precepto referido y declarar fundada la omisión legislativa relativa indicada, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, específicamente de la distribución de competencias y Pérez Dayán en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos", consistente



en determinar que existe concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra. La Ministra y el Ministro González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció un voto concurrente y particular genérico.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat con matices en las consideraciones y por razones adicionales, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, denominado "Equivalencia entre los sistemas de archivos en los ámbitos federal y local", consistente en determinar que la Ley General de Archivos no niega la libertad configurativa de las entidades para regular sus sistemas locales. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en reconocer la validez del artículo 3, fracciones II y XXVI, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en reconocer la validez del artículo 3, fracciones VII y XI, de la Ley de Archivos del



Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en reconocer la validez del artículo 3, fracciones XII, XXIV y XXX, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, 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, en su tema 5, consistente en reconocer la validez del artículo 3, fracción XXXVI, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y por la invalidez de su porción normativa "cada ente público".

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, consistente en reconocer la validez del artículo 6, párrafo segundo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de



noviembre de dos mil diecinueve. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 7, consistente en declarar infundada la omisión legislativa relativa al artículo 6, párrafo segundo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios por no regular el patrimonio documental como de dominio público ni conferirle el atributo de imprescriptibilidad. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones diferentes, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 12, consistente en reconocer la validez del artículo 29 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones diferentes, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 12, consistente en reconocer la validez de los artículos 31 y 33 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 13, consistente en reconocer la validez de los artículos 81 y 88, fracción IX, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones diferentes, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 12, consistente en reconocer la validez del artículo 85, salvo su porción normativa "sectorizado a la Secretaría General de Gobierno", de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por razones diversas, González Alcántara Carrancá por razones diversas, Franco González Salas por razones diversas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 16, consistente en reconocer la validez del artículo 115, segundo párrafo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.



Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, 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 tema 18, consistente en reconocer la validez del artículo 6, párrafo cuarto, de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, reformada mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 17, consistente en reconocer la validez del artículo 7 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, reformada mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

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 quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 15, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio segundo del Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 19, consistente en reconocer la validez del artículo 151 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.



Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 19, consistente en declarar infundada la omisión legislativa absoluta, atribuida a la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve, consistente en la falta de regulación de los delitos en materia de archivos. La Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció 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 en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones diferentes, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 12, consistente en declarar la invalidez del artículo 3, fracción VI, en su porción normativa "El área coordinadora de archivos del gobierno del Estado se denominará Dirección General de Archivos del Estado", de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por diversas consideraciones y salvedades, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción



XXIII, y 56 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.

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 apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 8, consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción III y párrafo segundo, en su porción normativa "a su vez, los responsables referidos en los incisos c) y d), serán nombrados por el titular del área coordinadora de archivos correspondiente", de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 11, consistente en declarar la invalidez del artículo 39, párrafos tercero y último, en su porción normativa "siempre y cuando no se contraponga con lo establecido en el párrafo anterior", de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 9, consistente en declarar la invalidez del artículo 73 de la Ley de Archivos del



Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Ríos Farjat y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 10, consistente en declarar la invalidez del artículo 85, en su porción normativa "sectorizado a la Secretaría General de Gobierno", de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

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 separándose 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, en su tema 14, consistente en declarar la invalidez del artículo 124, fracciones I, III y V, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, expedida mediante el Decreto Número 27589/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

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: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco y 2) determinar que el vacío normativo generado con las declaratorias de invalidez deberán colmarse aplicando las disposiciones corres-



pondientes de la Ley General de Archivos hasta en tanto el Congreso Local legisle al respecto.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció un voto concurrente y particular genérico.

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 18 de octubre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 25 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 141/2019, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En sesión pública celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de



inconstitucionalidad 141/2019, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como de la Ley del Registro Civil y el Código Penal, ambos del referido Estado.

A lo largo de la discusión, manifesté estar en desacuerdo con el sentido de varios apartados del estudio de fondo, por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de estos puntos, en el orden en que quedaron plasmados en la sentencia:

I. Tema 1. Concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos

a) Fallo mayoritario

La sentencia define el parámetro de estudio en materia de archivos a partir de los artículos 6, apartado A, fracción V y 73, fracción XXIX-T, de la Constitución General¹ y cuarto transitorio de la Ley General de Archivos.² En esencia, sostiene que, con la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, las facultades en las materias de transparencia y acceso a la información y de archivos pasaron de ser coincidentes a concurrentes y que los Congresos

¹ **Constitución General**

"ARTÍCULO 6. ...

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

"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. ..."

"ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la Ley General de Archivos que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."

² "CUARTO. En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley. "El Consejo Nacional emitirá lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo a las características económicas, culturales y sociales de cada región en los Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes."



Locales dejaron de tener competencia para legislar sobre aspectos primarios en materia de archivos, pues se delegó el reparto de competencias al Congreso de la Unión, a efecto de homogenizar en todas las dependencias y en los tres niveles de gobierno la forma de generarlos, conservarlos y protegerlos.

b) Razones del voto particular

Si bien coincido con la sentencia en cuanto a que la materia archivística es concurrente, me aparto de la argumentación relativa a que, a través de la Ley General de Archivos, el Congreso de la Unión distribuye las competencias entre los órdenes de gobierno (páginas 46, 47 y 54 de la sentencia), por las razones que expongo a continuación.

Primero, el parámetro de regularidad se desprende de la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución General que, en materia archivística, establece un mandato de homogeneidad y ajuste en los tres órdenes de gobierno, para lo cual ordenó al Congreso de la Unión expedir una ley general que se erige como parámetro de validez, al prever: (i) las normas, métodos y definiciones que deben reflejarse de forma homogénea en las entidades federativas y (ii) las bases de organización y funcionamiento de un Sistema Nacional de Archivos que, en términos del artículo 71 de la ley general, debe replicarse en las entidades federativas mediante sistemas locales que tengan atribuciones, integración y funcionamiento equivalentes.³

Tanto del procedimiento de reforma como del propio texto de la fracción XXIX-T se advierte que el propósito del Constituyente Permanente fue que la materia de archivos, competencia de la Federación y de las entidades federativas –en términos del artículo 124,⁴ en relación con el citado artículo 73– se regulara de forma homogénea en todo el territorio nacional.

Sin embargo, de dicho parámetro no deriva que el Congreso de la Unión deba distribuir competencias a través de la ley general, como sí lo hace expresamente en otras materias, como secuestro y desaparición forzada [fracción XXI, inci-

³ **Ley General de Archivos**

"ARTÍCULO 71. Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

⁴ **Constitución General**

"ARTÍCULO 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



so a)];⁵ electoral (fracción XXIX-U);⁶ responsabilidades administrativas de los servidores públicos (fracción XXIX-V).⁷ Por tanto, en mi opinión, la distribución de competencias en materia de archivos, la hace la propia Constitución que, en todo caso, autoriza que, en la ley general, se limite la libertad de configuración normativa y operativa de la Federación y las entidades federativas, en aras del referido criterio de homogeneidad.

Así pues, a efecto de examinar la regularidad constitucional de normas locales en materia archivística, debe atenderse a la pretendida finalidad de homogeneidad, mandatada desde la Constitución y materializada a través de la Ley General de Archivos, ya que las entidades federativas, al ejercer su competencia para legislar al respecto, están obligadas a ajustarse a las bases y principios que establece, los cuales deben ser los mismos en todo el país, con el objeto de que dicha finalidad se cumpla.

Este deber de ajuste no se traduce en reproducir o trasladar literalmente las previsiones de la citada ley general, lo que, además de no ser siempre posible, dadas las especificidades del orden local y las particularidades de cada entidad federativa e, incluso, no válido jurídicamente en algunos casos, por tratarse de normas dirigidas a las autoridades federales, vaciaría de contenido la competencia asignada constitucionalmente a las entidades para regular la

⁵ "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; ..."

⁶ "ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-U. Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución. ..."

⁷ "ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-V. Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. ..."



materia; sino se entiende, en última instancia, como la observancia del sentido principal que quiso atribuirse a cierta figura o institución.

De este modo, considero que lo que debe verificarse en cada supuesto es si la variación o los cambios introducidos por el legislador local alteran o no el contenido esencial y/o alcance de la disposición correlativa de la ley general, es decir, si respetan o no el estándar o patrón de referencia definido por este ordenamiento, que debe ser común a toda normativa.

II. Tema 2. Estudio de constitucionalidad del artículo 3, fracciones II, VII, XI, XII, XXIV, XXVI y XXX, de la Ley General de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

En los subtemas en los que se divide el tema 2, se analizan diversas definiciones previstas en el artículo 3 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, en contraste con las establecidas en las normas correlativas de la Ley General de Archivos. Anuncié este voto particular para expresar las razones por las que estimo inconstitucionales algunas de las normas analizadas. En mi opinión, las definiciones que haga la legislación local son fundamentales para determinar si cumplió o no con el mandato constitucional de homogeneidad en materia de archivos. En efecto, a ese tipo de normas que contienen definiciones se les establece al inicio de un ordenamiento jurídico, pues son la base para comprender el alcance del resto de las normas.

En virtud de ello, mi criterio para analizar si se cumple con el mandato constitucional de homogeneidad de las normas referidas frente a sus correlativas de la ley general, es que las definiciones en ellas contenidas sean especialmente cuidadosas de que tanto la terminología como el contenido que emplean sean similares a los de la ley general; además, deben contar con la suficiente precisión técnica para que los operadores tengan la certeza de que se cumple con el principio de homogeneidad archivística en cualquier parte de la República. Así, las razones de mi disenso, por las que voté por la invalidez de las normas analizadas en los subtemas 2.1, 2.4, 2.5, 2.6 y 2.7, atienden a dicho criterio, del cual advierto que dichas normas no atendieron al mandato constitucional de homogeneidad. En los subapartados siguientes expongo detalladamente estas razones.

Asimismo, respetuosamente me aparto de la sentencia, en la parte que retoma lo sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 115/2017⁸ y 69/2019 y sus

⁸ Resuelta el veintitrés de enero de dos mil veinte.



acumuladas 71/2019 y 75/2019,⁹ al tratarse de asuntos en materia de responsabilidades administrativas en los que se atendió como parámetro de regularidad constitucional a la fracción XXIX-V del artículo 73,¹⁰ que faculta al Congreso de la Unión para expedir la ley general en esta materia que distribuye competencias entre los órdenes de gobierno. En mi opinión, el criterio vertido en dichos precedentes no es aplicable a este asunto en materia archivística.

Esto es, a diferencia de la fracción XXIX-V del artículo 73, en materia de responsabilidades administrativas, la fracción XXIX-T del mismo artículo,¹¹ aplicable en materia de archivos, no faculta expresamente al Congreso de la Unión para distribuir competencias entre los órdenes de gobierno, por lo que –como lo sostuve en el tema 1– debió hacerse un estudio específico aplicable a esta materia. Por la misma razón, me aparto de la sentencia, en cuanto considera que los Estados pueden ampliar o perfeccionar la legislación general, pues ese razonamiento surgió en razón de la fracción XXIX-V, en materia de responsabilidades administrativas, pero, desde mi punto de vista, en materia de archivos, lo que deben hacer las legislaciones estatales para cumplir con el mandato constitucional de homogeneidad es ajustarse al contenido de la ley general. Dicho eso, a continuación, desarrollo mi opinión respecto de cada subtema.

A. Tema 2.1. Estudio de constitucionalidad del artículo 3, fracción II, de la Ley General de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

a) Fallo mayoritario

La sentencia reconoce la validez del artículo 3, fracción II, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, que prevé la definición de "archivos

⁹ Resuelta el primero de marzo de dos mil veintiuno.

¹⁰ **Constitución General**

"**ARTÍCULO 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX-V.** Para expedir la ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que éstos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves que al efecto prevea, así como los procedimientos para su aplicación. ..."

¹¹ "**ARTÍCULO 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."



generales",¹² al considerar que, a diferencia del correlativo artículo 4, fracción VII, de la Ley General de Archivos,¹³ que establece que los archivos generales son las entidades especializadas en la materia en las entidades federativas, la norma analizada otorgó la denominación de "archivos generales" a los archivos de los diversos sujetos obligados, esto es, simplemente adaptó el término "archivos generales", previsto en la ley general, a su ámbito de ejecución local, refiriéndolo a los archivos de las autoridades a nivel estatal.

b) Razones del voto particular

Respetuosamente, difiero del reconocimiento de validez que hace la sentencia de la definición prevista en el artículo 3, fracción II, a partir de la interpretación

¹² Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

"ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"II. Archivos generales: la expresión genérica que se refiere a los archivos que concentran la documentación generada y recibida por los poderes públicos, órganos autónomos, descentralizados y Municipios, todos del Estado de Jalisco; mismos que se conforman por una oficialía de partes, archivos de trámite, un archivo de concentración, y en su caso, un archivo histórico, los cuales podrán tener la denominación que cada sujeto obligado determine. Estos son:

"a) Archivo General del Estado;

"b) Archivo General del Poder Legislativo;

"c) Archivo General del Poder Judicial;

"d) Archivo General del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco;

"e) Archivo General del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco;

"f) Archivo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco;

"g) Archivo General de la Comisión Estatal de Derechos Humanos;

"h) Archivo General del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales;

"i) Archivo General de la Universidad de Guadalajara;

"j) Archivos Generales de las Universidades e Instituciones Educativas públicas con autonomía;

"k) Archivo General de la Contraloría del Estado;

"l) Archivo General de la Auditoría Superior del Estado;

"m) Archivo General del Consejo de la Judicatura;

"n) Archivos Generales de los Organismos Públicos Descentralizados del Estado o sus Municipios;

"o) Archivos Generales de los Municipios o regionales que se constituyan; y

"p) Los archivos de los registros civiles, asuntos agrarios, de instrumentos públicos, único de proveedores, catastros municipales, público de la propiedad y comercio; y los que en el futuro se constituyan, los cuales se registrarán bajo la normativa específica de su materia y supletoriamente con esta ley."

¹³ Ley General de Archivos

"ARTÍCULO 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"VII. Archivos generales: A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas."



de que el término de "archivos generales" se refiere al de cada uno de los sujetos obligados a nivel local, pues, con esa interpretación, se permite que las entidades federativas establezcan cuantos archivos generales quieran, en atención a los diversos sujetos obligados. En mi opinión, el deber de homogeneidad que la legislación estatal debe respetar impide que existan diversos archivos generales, pues la Ley General de Archivos prevé la existencia de un solo archivo general, tal como expongo a continuación.

En efecto, conforme al artículo 71, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos,¹⁴ las leyes estatales deben prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos en la entidad federativa, refiriéndose a ese archivo de forma singular. Desde mi perspectiva, en atención al principio de certeza jurídica y al deber constitucional de homogeneidad en materia archivística, el citado artículo 71 de la ley general debe interpretarse restrictivamente, en el sentido de que obliga a los Estados a crear un solo archivo general.

Esta interpretación es la más congruente con el fin de homogenización archivística, pues con ello se logra que todas las entidades federativas tengan un solo archivo general, sin permitir que sea un diverso archivo la entidad especializada a la que se refiere la Ley General de Archivos. En efecto, la definición "archivos generales", prevista en la ley general, se refiere a los archivos de las entidades federativas equivalentes al Archivo General de la Nación, por lo que, interpretarla en el sentido de que debe haber un solo archivo general por entidad federativa, también genera certeza jurídica al momento de aplicar la legislación general y estatal, esto es, siendo sólo un archivo general local, no habría lugar a duda de que las atribuciones y obligaciones contempladas en diversos artículos de la ley general, como el 19, 59, 71 o 98,¹⁵ están dirigidas a ese único ente.

¹⁴ **Ley General de Archivos**

ARTÍCULO 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente. ..."

¹⁵ **ARTÍCULO 19.** Tratándose de la liquidación o extinción de una entidad de la Administración Pública Federal será obligación del liquidador remitir copia del inventario documental, del fondo que se resguardará, al Archivo General.

"Tratándose de la liquidación o extinción de un sujeto obligado de los gobiernos estatales, será obligación del liquidador remitir copia del inventario de los expedientes, del fondo que se resguardará, a los respectivos archivos generales o entes especializados en materia de archivos a nivel local."



Aunado a lo anterior, ningún artículo de la citada ley general prevé que pueda haber más de un archivo general por entidad federativa, ni que a los archivos de los sujetos obligados se les pueda considerar archivos generales. Incluso, los artículos 19, párrafo segundo, 31, fracción X, 33, 58 y 59 de la Ley General de Archivos¹⁶ imponen deberes a los sujetos obligados frente al archivo ge-

"ARTÍCULO 59. Los sujetos obligados que cuenten con un archivo histórico deberán transferir los documentos con valor histórico a dicho archivo, debiendo informar al Archivo General o, en su caso, a los archivos generales o entidades especializadas en materia de archivos a nivel local correspondiente, en un plazo de cuarenta y cinco días naturales posteriores a la transferencia secundaria."

"ARTÍCULO 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un Consejo Local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los Consejos Locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

"ARTÍCULO 98. Para vigilar el cumplimiento de lo establecido en el presente capítulo, el Archivo General, así como los archivos generales o entes especializados en materia de archivos a nivel local, podrán efectuar visitas de verificación, en los términos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables.

¹⁶ **"ARTÍCULO 19.** ...

"Tratándose de la liquidación o extinción de un sujeto obligado de los gobiernos estatales, será obligación del liquidador remitir copia del inventario de los expedientes, del fondo que se resguardará, a los respectivos archivos generales o entes especializados en materia de archivos a nivel local."

"ARTÍCULO 31. Cada sujeto obligado debe contar con un archivo de concentración, que tendrá las siguientes funciones:

"...

"X. Realizar la transferencia secundaria de las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y posean valores evidenciales, testimoniales e informativos al archivo histórico del sujeto obligado, o al Archivo General, o equivalente en las entidades federativas, según corresponda, y ..."

"ARTÍCULO 33. Los sujetos obligados que no cuenten con archivo histórico deberán promover su creación o establecimiento, mientras tanto, deberán transferir sus documentos con valor histórico al Archivo General, a su equivalente en las entidades federativas o al organismo que determinen las leyes aplicables o los convenios de colaboración que se suscriban para tal efecto."

"ARTÍCULO 58. Los sujetos obligados deberán publicar en su portal electrónico con vínculo al portal de transparencia, los dictámenes y actas de baja documental y transferencia secundaria, los cuales se conservarán en el archivo de concentración por un periodo mínimo de siete años a partir de la fecha de su elaboración.

"Para aquellos sujetos obligados que no cuenten con un portal electrónico, la publicación se realizará a través del Archivo General en el ámbito federal o, en su caso, en el archivo general de la



neral, lo que permite inferir que se trata de entidades diferentes, por lo que ni los sujetos obligados ni sus archivos están comprendidos en el concepto de "archivos generales" de la ley general.

Lo anterior cobra relevancia, pues la Ley General de Archivos, al conferir facultades al Archivo General de la Nación, prevé la existencia de una entidad equivalente a éste en las entidades federativas (por ejemplo, en los artículos 34 y 92),¹⁷ lo cual necesariamente implica que, por certeza jurídica, en cada entidad federativa solamente sea uno el archivo general equivalente al nacional.

En ese sentido, es dable concluir que la expresión "archivos generales" de la Ley General de Archivos: i) sólo se refiere a los archivos generales estatales, sin incluir los de los sujetos obligados en el ámbito local y ii) dispone la existencia de un solo archivo general por entidad federativa, el cual debe ser el equivalente al Archivo General de la Nación. Por esa razón, me aparto del argumento de la sentencia relativo a que la ley general no obliga a las entidades federativas a tener un solo archivo general.

Dicho lo anterior, expongo las razones por las que considero inválida la definición de "archivo general" establecida en la norma impugnada.

entidad federativa que corresponda, en los términos que establezcan las disposiciones en la materia. ..."

"ARTÍCULO 59. Los sujetos obligados que cuenten con un archivo histórico deberán transferir los documentos con valor histórico a dicho archivo, debiendo informar al Archivo General o, en su caso, a los archivos generales o entidades especializadas en materia de archivos a nivel local correspondiente, en un plazo de cuarenta y cinco días naturales posteriores a la transferencia secundaria."

¹⁷ Ley General de Archivos

"ARTÍCULO 34. Cuando los documentos históricos presenten un deterioro físico que impida su consulta directa, el Archivo General o su equivalente en las entidades federativas, así como los sujetos obligados, proporcionarán la información, cuando las condiciones lo permitan, mediante un sistema de reproducción que no afecte la integridad del documento."

"ARTÍCULO 92. El Archivo General o sus equivalentes en las entidades federativas podrán recibir documentos de archivo de los sujetos obligados en comodato para su estabilización.

"En los casos en que el Archivo General o sus equivalentes en las entidades federativas consideren que los archivos privados de interés público se encuentran en peligro de destrucción, desaparición o pérdida, éstos podrán ser objeto de expropiación mediante indemnización, en los términos de la normatividad aplicable, a fin de preservar su integridad.

"Para efectos de lo establecido en el párrafo anterior, deberá conformarse un Consejo integrado por un representante del Archivo General, un representante del archivo estatal correspondiente, dos representantes de instituciones académicas y el consejero representante de los archivos privados en el Consejo Nacional, quienes emitirán una opinión técnica, la cual deberá considerarse para efectos de determinar la procedencia de la expropiación."



Primero, porque, al prever varios "archivos generales" y entremezclar el Archivo General del Estado con los archivos de los sujetos obligados en la misma definición, genera falta de certeza sobre cuál de todos ellos es al que se refiere la Ley General de Archivos como el equivalente del Archivo General de la Nación a nivel estatal.

Segundo, porque la definición analizada no contempla las atribuciones que confiere la ley general a los "archivos generales", consistentes en "promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas".

La norma se limita a prever la función de "concentrar la documentación generada y recibida por los poderes públicos, órganos autónomos, descentralizados y Municipios" y en ningún artículo de la ley estatal se prevén las referidas funciones establecidas en la ley general. Por tanto, considero que debió invalidarse la fracción II del artículo 3 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, pues rompe con el criterio de homogeneidad en la organización y funcionamiento de los archivos.

B. Tema 2.4. Estudio de constitucionalidad del artículo 3, fracción XII, de la Ley General de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

a) Fallo mayoritario

La sentencia reconoce la validez del artículo 3, fracción XII, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, que define el "cuadro general de clasificación archivística" como el instrumento técnico que refleja la estructura de un archivo con base en las series documentales generadas por las atribuciones y funciones de cada sujeto obligado.¹⁸ Al respecto, sostiene que el hecho de que la definición incluya las *series documentales* en la estructura de un archivo no la hace inconstitucional, pues dicho elemento está contemplado

¹⁸ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**

"**ARTÍCULO 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"**XII.** Cuadro general de clasificación archivística: el instrumento técnico que refleja la estructura de un archivo con base en las series documentales generadas por las atribuciones y funciones de cada sujeto obligado. ..."



como parte de la estructura del cuadro de clasificación archivística, en términos del artículo 13, párrafo último, de la Ley General de Archivos.¹⁹

b) Razones del voto particular

Como sostuve en la sesión, me aparto del reconocimiento de validez de la fracción XII del artículo 3 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios que, al definir el "cuadro general de clasificación archivística", señala que éste refleja la estructura de un archivo con base en las series documentales; precisión que no hace la correlativa fracción XX del artículo 4 de la Ley General de Archivos.²⁰ En mi opinión, esta precisión es contraria al criterio de homogeneidad en materia de archivos y genera incertidumbre jurídica, como explico a continuación.

Primero, de acuerdo con la Ley General de Archivos, el "cuadro general de clasificación archivística" es un instrumento técnico que deben tener los sujetos obligados para la organización, control y conservación de los documentos de archivo. La clasificación dentro de dicho cuadro se hace en varios niveles: fondo (identificado con el nombre del sujeto obligado), sección (basada en las atribuciones del sujeto obligado) y serie (relativa a un asunto, actividad o trámite en específico), pudiendo existir niveles intermedios,²¹ esto último, conforme al artículo 13 de la Ley General de Archivos.²²

¹⁹ Ley General de Archivos

"**ARTÍCULO 13.** Los sujetos obligados deberán contar con los instrumentos de control y de consulta archivísticos conforme a sus atribuciones y funciones, manteniéndolos actualizados y disponibles; y contarán al menos con los siguientes:

"I. Cuadro general de clasificación archivística;

"II. Catálogo de disposición documental, y

"III. Inventarios documentales.

"La estructura del cuadro general de clasificación archivística atenderá los niveles de fondo, sección y serie, sin que esto excluya la posibilidad de que existan niveles intermedios, los cuales, serán identificados mediante una clave alfanumérica."

²⁰ "**ARTÍCULO 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"**XX.** Cuadro general de clasificación archivística: Al instrumento técnico que refleja la estructura de un archivo con base en las atribuciones y funciones de cada sujeto obligado. ..."

²¹ "**ARTÍCULO 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"**XXXIII.** Fondo: Al conjunto de documentos producidos orgánicamente por un sujeto obligado que se identifica con el nombre de este último.

" ...



No obstante, en un afán de precisión, la definición de "cuadro general de clasificación archivística", cuya validez se reconoció, contempla sólo su división en series, dejando fuera los criterios de fondo y sección, de tal forma que cambia la estructura del cuadro de clasificación archivística prevista en la Ley General de Archivos.

Desde mi perspectiva, este vicio no se colma con el hecho de que el diverso artículo 116 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios²³ sí contemple la estructura del cuadro en fondo, sección y serie, porque, como ya mencioné, este tipo de normas que contienen definiciones deben ser especialmente cuidadosas en la terminología y el contenido que emplean, ya que son las bases para entender otros preceptos del ordenamiento. Así pues, si la norma buscaba precisar la estructura del cuadro, debió incluir el fondo, la serie y la sección, o bien, no precisar ese aspecto, como lo hace la correlativa definición de la Ley General de Archivos.

"XXXVII. Instrumentos de control archivístico: A los instrumentos técnicos que propician la organización, control y conservación de los documentos de archivo a lo largo de su ciclo vital que son el cuadro general de clasificación archivística y el catálogo de disposición documental.

" ...

"XLIX. Sección: A cada una de las divisiones del fondo documental basada en las atribuciones de cada sujeto obligado de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

"L. Serie: A la división de una sección que corresponde al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general integrados en expedientes de acuerdo a un asunto, actividad o trámite específico. ..."

²² **"ARTÍCULO 13.** Los sujetos obligados deberán contar con los instrumentos de control y de consulta archivísticos conforme a sus atribuciones y funciones, manteniéndolos actualizados y disponibles; y contarán al menos con los siguientes:

"I. Cuadro general de clasificación archivística;

"II. Catálogo de disposición documental, y

"III. Inventarios documentales.

"La estructura del cuadro general de clasificación archivística atenderá los niveles de fondo, sección y serie, sin que esto excluya la posibilidad de que existan niveles intermedios, los cuales, serán identificados mediante una clave alfanumérica."

²³ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**

"ARTÍCULO 116. Los sujetos obligados deberán contar con los instrumentos de control y de consulta archivísticos conforme a sus atribuciones y funciones, manteniéndolos actualizados y disponibles; debiendo contar al menos con los siguientes:

"I. Cuadro general de clasificación archivística;

"II. Catálogo de disposición documental; e

"III. Inventarios documentales.

"La estructura del cuadro general de clasificación archivística atenderá los niveles de fondo, sección y serie, sin que esto excluya la posibilidad de que existan niveles intermedios, los cuales, serán identificados mediante una clave alfanumérica."



Además, el que la definición impugnada sólo prevea uno de los tres elementos que integran el cuadro de clasificación archivística también genera falta de certeza para los sujetos obligados sobre cuáles son los criterios bajo los cuales deben clasificar sus archivos, esto es, un sujeto obligado que atienda sólo a esa definición puede basar la organización de su archivo conforme al criterio de *series*, sin tener en cuenta la división en *secciones*, que es un criterio más específico. Por tanto, considero que debió invalidarse la porción normativa que señala "en las series documentales generadas por" de la definición de "cuadro general de clasificación archivística", prevista en la fracción XII del artículo 3 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

C. Tema 2.5. Estudio de constitucionalidad del artículo 3, fracción XXIV, de la Ley General de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

a) Fallo mayoritario

La sentencia reconoce la validez del artículo 3, fracción XXIV, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios,²⁴ que unió en una sola definición la de instrumentos de consulta e instrumentos de control archivístico, a diferencia del artículo 4, fracciones XXXVII y XXXVIII, de la Ley General de Archivos,²⁵ que contempla ambas definiciones por separado. De acuerdo con la sentencia, no se advierte que haber dado una misma definición a los instrumentos de consulta y los de control archivístico tenga un impacto significativo en los procedimientos que se regulan, porque, a través de dichos instrumentos, los sujetos obligados llevan a cabo la organización, administración y conservación del

²⁴ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**

"ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XXIV. Instrumentos de consulta y control archivísticos: a los instrumentos técnicos que propician la organización, conservación, disponibilidad, integridad y localización de los documentos de archivo a lo largo de su ciclo vital que son el cuadro general de clasificación archivística y el catálogo de disposición documental y los inventarios de expedientes. ..."

²⁵ **Ley General de Archivos**

"ARTÍCULO 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XXXVII. Instrumentos de control archivístico: A los instrumentos técnicos que propician la organización, control y conservación de los documentos de archivo a lo largo de su ciclo vital que son el cuadro general de clasificación archivística y el catálogo de disposición documental.

"XXXVIII. Instrumentos de consulta: A los instrumentos que describen las series, expedientes o documentos de archivo y que permiten la localización, transferencia o baja documental; ..."



archivo documental en su posesión que, a su vez, sirve de auxiliar a todas las personas en la búsqueda de información.

b) Razones del voto particular

Respetuosamente, disiento de la sentencia en cuanto reconoce la validez del artículo 3, fracción XXIV, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, el cual, en mi opinión, es contrario al criterio de homogeneidad al prever en una sola la definición los "instrumentos de consulta y control archivísticos", siendo que las correlativas fracciones XXXVII y XXXVIII del artículo 4 de la Ley General de Archivos los definen por separado, en atención a la naturaleza de cada uno.

En efecto, la Ley General de Archivos contempla ambos conceptos de forma separada y a cada uno asigna un propósito diferente, precisando, además, cuáles son los instrumentos que comprenden. De acuerdo con la ley general, los instrumentos de control promueven la organización, control y conservación de los documentos de archivo a lo largo de su ciclo vital; en tanto los de consulta describen las series, expedientes o documentos de archivo que permiten su localización, transferencia o baja documental. En atención a dichas diferencias, la ley general optó por definir cada tipo de instrumento en fracciones separadas.

No obstante, la legislación estatal unió ambas definiciones, abarcando en la misma definición las características de los instrumentos de control y de consulta, al señalar que éstos comprenden el cuadro general de clasificación archivística, el catálogo de disposición documental y los inventarios de expedientes, sin distinguir cuáles de estos instrumentos son de control y cuáles de consulta, con lo cual distorsiona la naturaleza de tales instrumentos, en contravención al criterio de homogeneidad en materia archivística.

En cambio, el artículo 4, fracción XXXVII, de la Ley General de Archivos claramente dispone que el cuadro general de clasificación archivística y el catálogo de disposición documental son instrumentos de control y, en su fracción XXXIX, que los inventarios documentales son instrumentos de consulta.²⁶ Por estas razones,

²⁶ **ARTÍCULO 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XXXIX. Inventarios documentales: A los instrumentos de consulta que describen las series documentales y expedientes de un archivo y que permiten su localización (inventario general), para las



voté por la invalidez de la norma que se impugna, ya que no se trata de una simple unión de conceptos por cuestión de técnica legislativa, sino de la identificación como sinónimos de los instrumentos de control y los de consulta –al menos, en esta definición–, lo cual distorsiona la naturaleza que la ley general dio a cada uno de ellos.

D. Tema 2.6. Estudio de constitucionalidad del artículo 3, fracción XXVI, de la Ley General de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

a) Fallo mayoritario

La sentencia reconoce la validez de la fracción XXVI del artículo 3 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, que define los "inventarios de expedientes" como los instrumentos de consulta que describen los expedientes de un archivo y permiten su localización a través del inventario general, para efectos de transferencia o de baja documental.²⁷ La sentencia considera que el hecho de que el legislador estatal haya señalado inventario "de expedientes" y no "documental", como se hace en el artículo 4, fracción XXXIX, de la Ley General de Archivos,²⁸ no implica un impacto significativo en las instituciones o procedimientos regulados en esta ley que, en su artículo 20,²⁹ dispone

transferencias (inventario de transferencia) o para la baja documental (inventario de baja documental). ..."

²⁷ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**

"**ARTÍCULO 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"**XXVI.** Inventarios de expedientes: a los instrumentos de consulta que describen los expedientes de un archivo y que permiten su localización a través del inventario general, para las transferencias o para la baja documental. (...)

²⁸ **Ley General de Archivos**

"**ARTÍCULO 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**XXXIX.** Inventarios documentales: A los instrumentos de consulta que describen las series documentales y expedientes de un archivo y que permiten su localización (inventario general), para las transferencias (inventario de transferencia) o para la baja documental (inventario de baja documental). ..."

²⁹ "**ARTÍCULO 20.** El Sistema Institucional es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental.

"Todos los documentos de archivo en posesión de los sujetos obligados formarán parte del sistema institucional; deberán agruparse en expedientes de manera lógica y cronológica, y relacionarse con un mismo asunto, reflejando con exactitud la información contenida en ellos, en los términos que establezca el Consejo Nacional y las disposiciones jurídicas aplicables."



que los documentos se integran en expedientes; por lo que el hecho de prever como concepto "inventarios de expedientes" y no "inventarios documentales" no genera una contravención al sistema homogéneo que busca la legislación general.

b) Razones del voto particular

Voté en contra de reconocer la validez de la fracción XXVI del artículo 3 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. Desde mi punto de vista, esta norma es contraria al criterio de homogeneidad, ya que, al referirse a "inventarios de expedientes", acota la definición de "inventarios documentales", que establece el artículo 4, fracción XXXIX, de la Ley General de Archivos.

En efecto, de acuerdo con el artículo 3, fracción XXVI, de la ley estatal, los inventarios describen y permiten la localización de los expedientes de un archivo; por su parte, el concepto "inventario documental" de la Ley General de Archivos se refiere, no solamente a esos expedientes, sino también a las series que conforman.

Al respecto, debe precisarse que las series documentales se integran de expedientes, tratándose, por tanto, de un elemento más amplio que queda fuera del concepto "inventarios de expedientes", previsto en la norma estatal. En efecto, conforme al artículo 4, fracción L, de la Ley General de Archivos,³⁰ la serie es la división de una sección integrada por un conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución, integrados en expedientes; así también, de acuerdo con el artículo 56 de dicha ley general, los documentos de archivo de los sujetos obligados se vincularán con las series documentales.³¹

³⁰ **Ley General de Archivos**

"ARTÍCULO 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

"L. Serie: A la división de una sección que corresponde al conjunto de documentos producidos en el desarrollo de una misma atribución general integrados en expedientes de acuerdo a un asunto, actividad o trámite específico. ..."

³¹ **"ARTÍCULO 56.** Los sujetos obligados identificarán los documentos de archivo producidos en el desarrollo de sus funciones y atribuciones, mismas que se vincularán con las series documentales; cada una de éstas contará con una ficha técnica de valoración que en su conjunto, conformarán el instrumento de control archivístico llamado catálogo de disposición documental.



Luego, la diferencia entre los "inventarios de expedientes", a los que se refiere la ley estatal y los "inventarios documentales", de los que habla la ley general, no es meramente terminológica, pues, aun cuando todos los documentos deben integrarse en expedientes, en términos de los artículos 11, fracción III y 20 de la citada ley general,³² también lo es que la definición controvertida está dirigida únicamente a los expedientes, autorizando con ello que, en los inventarios de los sujetos obligados, no se comprendan las series documentales, lo cual altera el sentido de la ley general, en contravención al principio de homogeneidad. Por tanto, estimo que debió invalidarse la fracción XXVI del artículo 3 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

E. Tema 2.7. Estudio de constitucionalidad del artículo 3, fracción XXX, de la Ley General de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

a) Fallo mayoritario

La sentencia reconoce la validez del artículo 3, fracción XXX, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, que establece la definición de "patrimonio documental".³³ Al efecto, sostiene que el solo hecho de que el legislador local haya señalado "estatales", en lugar de "entidades federativas", no

"La ficha técnica de valoración documental deberá contener al menos la descripción de los datos de identificación, el contexto, contenido, valoración, condiciones de acceso, ubicación y responsable de la custodia de la serie o subserie."

³² **ARTÍCULO 11.** Los sujetos obligados deberán:

"...

III. Integrar los documentos en expedientes. ..."

ARTÍCULO 20. El Sistema Institucional es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental.

"Todos los documentos de archivo en posesión de los sujetos obligados formarán parte del sistema institucional; deberán agruparse en expedientes de manera lógica y cronológica, y relacionarse con un mismo asunto, reflejando con exactitud la información contenida en ellos, en los términos que establezca el Consejo Nacional y las disposiciones jurídicas aplicables."

³³ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**

ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

...

XXX. Patrimonio documental: los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, estatales o municipales, o cualquier otra organización religiosa o civil; ..."



genera la inconstitucionalidad de la norma, pues puede entenderse referido a los archivos de los órganos de tales entidades, lo cual no es contrario a la Ley General de Archivos.

b) Razones del voto particular

Respetuosamente, disiento de la sentencia en cuanto reconoce la validez de la definición de "patrimonio documental" del artículo 3, fracción XXX, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, ya que, independientemente de que se refiera a órganos "estatales", en lugar de "entidades federativas", incluye los documentos que hayan pertenecido o pertenezcan a archivos de los órganos federales, respecto de lo cual el legislador estatal carece de competencia. En mi opinión, al prever como parte del patrimonio documental los documentos de los órganos federales, dicha norma estatal invade la competencia de la Federación para regular el patrimonio documental de la Nación.

En efecto, el concepto "patrimonio documental", que establece el artículo 20 de la Ley General de Archivos, abarca los archivos de los órganos federales, entidades federativas, Municipios y alcaldías de la Ciudad de México, tratándose, en este sentido, de una directiva que no debe ser replicada por las Legislaturas Locales, a las que sólo compete regular los documentos de órganos estatales y municipales como parte de su patrimonio documental. Por tanto, considero que debió invalidarse la porción normativa que señala "federales" de la definición de "patrimonio documental", que se establece en el artículo 3, fracción XXX, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

III. Tema 3. Equivalencia entre los Sistemas de Archivos en los ámbitos federal y local

a) Fallo mayoritario

En este apartado, la sentencia reitera parte del estudio realizado en el tema 1, sobre el parámetro de regularidad constitucional en materia archivística, pero ahora lo desarrolla en relación con el artículo 71 de la Ley General de Archivos, conforme al cual las entidades federativas deben desarrollar la integración, las atribuciones y el funcionamiento de los Sistemas Locales de manera equivalente a lo que la Ley General de Archivos establece para el Sistema Nacional. Al efecto, aclara que esto no implica negar su libertad configurativa para ampliar o precisar los términos de la ley general atendiendo a su



realidad, replicar el Sistema Nacional, ni regular sus sistemas locales en términos "idénticos".

En la nota 28 al pie de la página 73, la sentencia se apoya, por analogía, en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2017,³⁴ en cuanto a que la equivalencia, tratándose del Sistema Nacional Anticorrupción, no implica una obligación de regulación idéntica. A partir de ello, opta por un alcance *funcional* del término "equivalente", conforme al cual las diferencias de los Sistemas Locales no deben entorpecer, dificultar o imposibilitar el funcionamiento del Sistema Nacional, ni la coordinación que éste debe tener con dichos sistemas, con la finalidad de lograr una administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno.

b) Razones del voto particular

Formulo este voto particular para exponer las razones por las que me aparto del parámetro de regularidad definido en la sentencia. En primer término, considero que el estudio realizado en este tema 3 no debió disociarse del estudio realizado en el tema 1, pues en ambos la cuestión a determinar es el parámetro de regularidad constitucional en materia de archivos, esto es, siendo la Ley General de Archivos parte de ese parámetro, la obligación de equivalencia a cargo de las Legislaturas Locales, que prevé su artículo 71, es una manifestación del criterio de homogeneidad, establecido en el artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución General, por lo que, si los dos ordenamientos conforman ese parámetro, debieron abordarse conjuntamente.

Ahora bien, independientemente de lo anterior, no comparto el criterio mayoritario que aplica de manera análoga lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2017, en relación con el Sistema Nacional Anticorrupción, a fin de hacer una interpretación funcional del mandato de equivalencia, previsto en el artículo 71 de la Ley General de Archivos, conforme al cual las leyes estatales deben desarrollar la integración, las atribuciones y el funcionamiento de los Sistemas Locales de forma equivalente a los que dicha ley general prevé para el Sistema Nacional.

No concuerdo con este criterio "funcional" de equivalencia, a partir del cual la sentencia sostiene que puede haber diferencias en las leyes locales siempre y cuando no "entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del Sis-

³⁴ Resuelto el catorce de enero de dos mil veinte.



tema Nacional, ni su debida coordinación con los sistemas locales" (página 73). Como lo sostuve desde el tema 1 de este voto, el parámetro de regularidad se desprende de la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional³⁵ que, en materia archivística –competencia de la Federación y de las entidades federativas, en términos del artículo 124³⁶–, establece un mandato de homogeneidad y ajuste en los tres órdenes de gobierno.³⁷

En mi opinión, si bien no existe un deber de reproducir literalmente las previsiones de la ley general, las leyes locales en materia de archivos sí deben observar el mandato de ajuste y homogeneidad materializado en las disposiciones de dicha ley sin que sea relevante corroborar si tales diferencias *dificultan o imposibilitan* el funcionamiento del Sistema Nacional.

Este deber de ajuste, como he señalado, no se traduce en reproducir o trasladar literalmente el contenido de la citada ley general, lo que, además de no ser siempre posible, dadas las especificidades del orden local y las particularidades de cada entidad federativa e, inclusive, no válido jurídicamente en algunos casos, por tratarse de normas dirigidas a las autoridades federales, vaciaría de contenido la competencia asignada constitucionalmente a las entidades para regular la materia; sino que se entiende, en última instancia, como la observancia del sentido principal que quiso atribuirse a determinada figura o institución.

De este modo, considero que lo que debe verificarse en cada supuesto es si la variación o los cambios introducidos por el legislador local alteran o no el contenido esencial y/o alcance de la disposición correlativa de la ley general, es decir, si respetan o no el estándar o patrón de referencia definido por este ordenamiento, que debe ser común a toda normativa.

³⁵ **Constitución General**

"**ARTÍCULO 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. (...)

³⁶ "**ARTÍCULO 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

³⁷ "**ARTÍCULO 71.** ...

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



IV. Tema 7. Artículo 6, segundo párrafo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

a) Fallo mayoritario

La sentencia reconoce la validez del artículo 6, párrafo segundo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios,³⁸ por considerar que, contrario a lo aducido por el accionante, no regula las atribuciones de los Poderes Ejecutivo Federal y Estatal para emitir declaratorias de patrimonio documental del Estado, sino sólo establece los atributos de los documentos públicos estatales y municipales que serán considerados patrimonio documental.

Asimismo, sostiene que la norma impugnada no es inconstitucional, por conferir al patrimonio documental estatal las cualidades de inalienable, inembargable y no sujeto a gravamen o afectación de dominio, pues el artículo 86, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos faculta a las entidades federativas para determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental; por lo que es válido que señale tales atributos, los cuales no son exclusivos del patrimonio documental de la Nación.

Finalmente, determina que la norma combatida no invade la atribución del Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos históricos, ya que lo que regula es el patrimonio documental de la entidad federativa y no el de la Nación.

b) Razones del voto particular

No coincido con la validez del artículo 6 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, pues, en mi opinión, es inconstitucional en sus dos párrafos, primero, por existir una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio³⁹ y, segundo, por regular un aspecto respecto del cual el legislador estatal carece de competencia.

³⁸ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**

"ARTÍCULO 6. Los documentos públicos de los sujetos obligados serán considerados como bienes nacionales con la categoría de bienes muebles bajo la administración de los sujetos obligados, según sea el caso, y formarán parte del patrimonio documental de la Nación en términos del Título Quinto Capítulo I de la Ley General de Archivos.

"Los documentos públicos que constituyan el patrimonio estatal o municipal son de interés público y, por lo tanto, inalienables, inembargables y no están sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio al ser bienes muebles con la categoría de bien patrimonial documental, salvo disposición legal en contrario."

³⁹ El proyecto original proponía declarar la existencia de esta omisión; sin embargo, siete Ministros se pronunciaron en contra.



En efecto, considero que se actualiza una omisión legislativa relativa en competencia de ejercicio obligatorio, pues el párrafo segundo del artículo 6 no prevé las cualidades de *dominio público* e *imprescriptibilidad* del patrimonio documental, que contempla el artículo 84 de la Ley General de Archivos,⁴⁰ lo cual conlleva un incumplimiento al deber constitucional de homologación en materia de archivos.

En efecto, la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución General dispone que la ley general establecerá la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, las entidades federativas y los Municipios.⁴¹ En relación con esta homogeneidad, el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Archivos⁴² obliga a armonizar las leyes estatales a dicho ordenamiento. De esta forma, el Congreso Local estaba obligado a legislar sobre el patrimonio documental de conformidad con la referida ley general; por lo que, al no haber establecido las cualidades de *dominio público* e *imprescriptibilidad* del patrimonio documental, en términos del citado artículo 84 de dicha ley, la ley estatal incurrió en una omisión relativa.

Es importante señalar que, conforme al artículo 86 de la Ley General de Archivos,⁴³ las entidades federativas deben determinar los documentos que constituyen

⁴⁰ **Ley General de Archivos**

"**ARTÍCULO 84.** El patrimonio documental de la Nación es propiedad del Estado mexicano, de dominio e interés público y, por lo tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no está sujeto a ningún gravamen o afectación de dominio, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales y de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas."

⁴¹ **Constitución General**

"**ARTÍCULO 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."

⁴² **Ley General de Archivos**

"**CUARTO.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley.

"El Consejo Nacional emitirá lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo a las características económicas, culturales y sociales de cada región en los Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes."

⁴³ "**ARTÍCULO 86.** Son parte del patrimonio documental de la Nación, por disposición de ley, los documentos de archivo considerados como Monumentos históricos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas."



su patrimonio documental. El margen de actuación que da la ley general a dichas entidades se limita a emitir la declaratoria de patrimonio documental, mas no deja a su discrecionalidad decidir sus características jurídicas, esto es, una vez que ejercen su atribución de declarar el patrimonio documental, los documentos en todas ellas deben tener las mismas cualidades que se asignan al patrimonio documental de la nación, en aras de respetar el criterio de homogeneidad. De lo contrario, podría darse el caso de que, por ejemplo, en una entidad federativa, los documentos que formen parte del patrimonio documental estén sujetos a prescripción y, con ello, puedan ser eliminados mediante baja documental.

Por esa razón, considero que dicha omisión da lugar a la invalidez de la norma analizada.

Además, estimo que también debió invalidarse el párrafo primero del artículo 6 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, que establece los documentos que serán considerados como bienes nacionales,⁴⁴ pues la regulación relativa a estos últimos es un aspecto reservado a la Federación; pero lo que resulta más grave es que esta norma no es una simple reproducción del artículo 9 de la Ley General de Archivos,⁴⁵ que prevé el carácter de los documentos públicos de los sujetos obligados y la legislación que los regula –lo que podría ser válido– sino que altera su contenido, al disponer que dichos muebles estarán "bajo la administración de los sujetos obligados, según sea el caso", sin precisar que son aplicables la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y las demás disposiciones locales aplicables relacionadas con su carácter de patrimonio documental.

"Las entidades federativas y los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía deberán determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental."

⁴⁴ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**

"ARTÍCULO 6. Los documentos públicos de los sujetos obligados serán considerados como bienes nacionales con la categoría de bienes muebles bajo la administración de los sujetos obligados, según sea el caso, y formarán parte del patrimonio documental de la Nación en términos del Título Quinto Capítulo I de la Ley General de Archivos.

"Los documentos públicos que constituyan el patrimonio estatal o municipal son de interés público y, por lo tanto, inalienables, inembargables y no están sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio al ser bienes muebles con la categoría de bien patrimonial documental, salvo disposición legal en contrario."

⁴⁵ **"ARTÍCULO 9.** Los documentos públicos de los sujetos obligados tendrán un doble carácter: son bienes nacionales con la categoría de bienes muebles, de acuerdo con la Ley General de Bienes Nacionales; y son Monumentos históricos con la categoría de bien patrimonial documental en los términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas y de las demás disposiciones locales aplicables."



V. Tema 16. Artículo 115, segundo párrafo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara infundado el concepto de invalidez en el que se impugna el artículo 115, párrafo segundo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios,⁴⁶ por considerar que, al asignar al Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado la función de vigilante del cumplimiento de la ley, no prevista en la Ley General de Archivos, excede las atribuciones del organismo garante en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, al no ser un órgano especializado en materia de archivos, sino un órgano coadyuvante en temas adyacentes y no centrales, que corresponden, en todo caso, al Archivo General del Estado, en coordinación con el Consejo Local y el Sistema Estatal.

Al efecto, después de determinar, con apoyo en el procedimiento de reforma constitucional en materia de transparencia, así como en los artículos 37 y 42, fracción XXII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁴⁷ que válidamente pueden otorgarse a los organismos garantes en la materia mayores facultades en otros ordenamientos; hacer referencia a la re-

⁴⁶ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**

"ARTÍCULO 115. ...

"Los órganos internos de control o equivalentes de los sujetos obligados vigilarán el estricto cumplimiento de la presente ley, de acuerdo con sus competencias e integrarán auditorías archivísticas en sus programas anuales de trabajo. Así mismo, el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco, y la Comisión Estatal de Derechos Humanos serán vigilantes del cumplimiento de esta ley en el ámbito de sus atribuciones."

⁴⁷ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"ARTÍCULO 37. Los Organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

"En la Ley Federal y en la de las Entidades Federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los Organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos Organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente Capítulo."



lación entre esta materia y la archivística, de acuerdo con el procedimiento de reforma constitucional relativo y los artículos 6 y 74 de la Ley General de Archivos;⁴⁸ y precisar que la primera parte del párrafo segundo del precepto impugnado respetó la función de vigilancia y auditoría a cargo de los órganos internos de control, en términos del párrafo segundo del artículo 12 de este ordenamiento; la sentencia reconoce la validez de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, sobre la base de una interpretación conforme a la cual debe entenderse que el organismo garante de transparencia, más que un órgano vigilante, es un órgano coadyuvante del Archivo General del Estado, para garantizar el cumplimiento de la ley estatal, atendiendo a un mandato de colaboración en materia de archivos; sin que esto implique reemplazar a otras autoridades, ni asumir cargas que desbordan su competencia constitucional.

b) Razones del voto particular

No coincido con la validez del artículo 115, párrafo segundo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, en la porción normativa que asigna al Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco la función de vigilante del cumplimiento de la ley, incluso, "en el ámbito de sus atribuciones".

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

"...

"XXII. Las demás que les confieran esta Ley y otras disposiciones aplicables."

⁴⁸ **Ley General de Archivos**

"ARTÍCULO 6. Toda la información contenida en los documentos de archivo producidos, obtenidos, adquiridos, transformados o en posesión de los sujetos obligados, será pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece la legislación en materia de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales.

"El Estado mexicano deberá garantizar la organización, conservación y preservación de los archivos con el objeto de respetar el derecho a la verdad y el acceso a la información contenida en los archivos, así como fomentar el conocimiento del patrimonio documental de la Nación."

"ARTÍCULO 74. El Sistema Nacional estará coordinado con el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción y deberá:

"I. Fomentar en los sistemas, la capacitación y la profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral;

"II. Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;

"III. Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos, y

"IV. Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de las funciones y atribuciones de los sujetos obligados, que se encuentre previamente organizada, así como garantizar el cumplimiento de los lineamientos que para el efecto se emitan."



Aun cuando concuerdo en que, conforme a los artículos 37 y 42, fracción XXII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, válidamente pueden otorgarse a los organismos garantes en la materia otras facultades en ordenamientos distintos, así como en la relación que guardan esta materia y la archivística; considero que esto no autoriza asignarles funciones que no les corresponden, como la vigilancia en el cumplimiento de las leyes de archivos, respecto de la cual deben hacerse cargo las entidades especializadas en esta materia y los órganos internos de control respectivos, por su propia naturaleza, en términos de los artículos 12, párrafo segundo, 71, párrafo cuarto y 98, entre otros, de la Ley General de Archivos.⁴⁹

En este sentido, si bien es cierto, como señala la sentencia, que la norma impugnada, en su primera parte, respeta la función de vigilancia y auditoría a cargo de los órganos internos de control, acorde con el párrafo segundo del citado artículo 12 de la ley general; también lo es que, en su segunda parte, encomienda al Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado –al igual que a la Comisión Estatal de Derechos Humanos– la misma función de vigilar el cumplimiento de la Ley de Archivos Local, de la cual no le corresponde hacerse cargo, ni siquiera so pretexto de la injerencia que tiene en esta materia, dada su relación con la de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, respecto de la cual sí debe vigilar el cumplimiento de las disposiciones relativas.

La sentencia pretende salvar esta cuestión mediante una interpretación conforme a la cual se entienda que, más que vigilar, el organismo referido coadyuva con el Archivo General del Estado para garantizar el cumplimiento de la ley estatal, atendiendo a un mandato de colaboración en materia archivística; sin embargo, como he expuesto, la interrelación de materias no puede llegar a este

⁴⁹ **Ley General de Archivos**

"ARTÍCULO 12. ...

"Los órganos internos de control y sus homólogos en la federación y las entidades federativas, vigilarán el estricto cumplimiento de la presente Ley, de acuerdo con sus competencias e integrarán auditorías archivísticas en sus programas anuales de trabajo."

"ARTÍCULO 71. ...

"El cumplimiento de las atribuciones de los Consejos Locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda. ..."

"ARTÍCULO 98. Para vigilar el cumplimiento de lo establecido en el presente capítulo, el Archivo General, así como los archivos generales o entes especializados en materia de archivos a nivel local, podrán efectuar visitas de verificación, en los términos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables."



extremo y, en todo caso, si dicho organismo garante, en el ejercicio de sus atribuciones, advierte algún problema, debe hacerlo del conocimiento de la entidad especializada para que actúe en consecuencia.

Por lo anterior, considero que debió invalidarse el artículo 115, párrafo segundo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, en la porción normativa de que se trata.

VI. Tema 17. Artículo 7 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara infundado el concepto de invalidez en el que se impugna el artículo 7 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco,⁵⁰ por estimar que regula indebidamente al Archivo General como parte del Sistema Estatal de Archivos, al definirlo como tal y conferirle atribuciones –aspectos que ya se contemplan en la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios–; aunado a que prevé la posibilidad de que se coordine con los Sistemas de Transparencia y Anticorrupción –cuestión que no dispone la Ley General de Archivos y que, en todo caso, debe establecerse en un ordenamiento distinto–.

Al efecto, después de hacer referencia a la regulación de los archivos generales en la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, entre los que se

⁵⁰ **Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco**

"**ARTÍCULO 7.** La Dirección General del Registro Civil recomendará el uso de los mejores medios técnicos que existan y puedan aprovecharse, tanto por el Archivo General como por las oficialías, para la óptima conservación de los documentos y para la expedición de las copias certificadas.

"Como parte integral del Sistema Estatal de Archivos, el Archivo General se constituirá como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la institución y con la conservación homogénea de los documentos bajo su jurisdicción.

"Así mismo estará coordinado con los Sistemas estatales de Transparencia y Anticorrupción y deberá:

"I. Fomentar la capacitación y la profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral;

"II. Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;

"III. Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos; y

"IV. Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de sus funciones y atribuciones."



encuentra el del Registro Civil,⁵¹ así como a la regulación tanto de este órgano como de su archivo general en la Ley del Registro Civil⁵² y su reglamen-

⁵¹ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**

"**ARTÍCULO 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"**II.** Archivos generales: la expresión genérica que se refiere a los archivos que concentran la documentación generada y recibida por los poderes públicos, órganos autónomos, descentralizados y Municipios, todos del Estado de Jalisco; mismos que se conforman por una oficialía de partes, archivos de trámite, un archivo de concentración, y en su caso, un archivo histórico, los cuales podrán tener la denominación que cada sujeto obligado determine. Estos son:

"...

"**p)** Los archivos de los registros civiles, asuntos agrarios, de instrumentos públicos, único de proveedores, catastros municipales, público de la propiedad y comercio; y los que en el futuro se constituyan, los cuales se regirán bajo la normativa específica de su materia y supletoriamente con esta ley; ..."

⁵² **Ley del Registro Civil**

"**ARTÍCULO 1.** El Registro Civil es una institución de orden público y de interés social por medio de la cual el Estado hace constar, en forma auténtica y da publicidad a los hechos y actos constitutivos, modificativos y extintivos del estado civil de las personas. ...

"**ARTÍCULO 4.** Las funciones del Registro Civil estarán a cargo de:

"**I.** La Dirección General del Registro Civil;

"**II.** Un oficial jefe del Registro Civil, en cada cabecera municipal; y

"**III.** Las oficialías que sean necesarias para el cumplimiento eficaz de este servicio. El número y la ubicación de las oficialías del Registro Civil se determinará de acuerdo a las circunstancias socio-económicas del lugar, sus distancias, medios de comunicación y distribución de la población.

"Las autoridades previstas en este artículo atenderán de inmediato las medidas que en el ejercicio de sus funciones dicte la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes."

"**ARTÍCULO 5.** La Dirección General del Registro Civil dependerá de la Secretaría General de Gobierno del Estado; en tanto que los oficiales jefes y las oficialías dependerán de los ayuntamientos."

"**ARTÍCULO 6.** La Dirección General del Registro Civil tendrá a su cargo el Archivo General, donde se conservarán los ejemplares de las actas y los documentos relativos a las mismas, los que deberán de integrarse en expedientes relacionados conforme al número de acta que les corresponda.

"En caso de inscripción computarizada, la consulta, conservación y distribución de esta información se regirá conforme al procedimiento que establezca el reglamento respectivo.

"Asimismo, será parte integrante del Archivo General la base de datos del Registro Civil, la cual estará conformada por los archivos electrónicos de las imágenes digitalizadas y datos capturados de los ejemplares de las actas, así como de los documentos relativos a las mismas, por lo que dichos archivos electrónicos tendrán el mismo valor probatorio que los ejemplares de las actas resguardados en los libros respectivos, siempre y cuando se encuentren respaldados por la firma electrónica del oficial del Registro Civil ante el que se hayan levantado, o en su caso, del Director General del Registro Civil.

"La Dirección General del Registro Civil expedirá las certificaciones y extractos de las actas y documentos que se encuentren en sus archivos, conforme a las disposiciones de esta ley y su reglamento.

"La Dirección General del Registro Civil será la responsable, a través del director del Archivo General, de organizar y conservar su acervo documental, y de su operación institucional en cumplimiento de las disposiciones de la legislación federal y estatal en la materia, y será parte integrante del respectivo Consejo Estatal de Archivos.



to,⁵³ la sentencia desestima, por una parte, el argumento relacionado con la indebida regulación de éste como parte del Sistema Estatal de Archivos, sobre

"Además, como sujeto obligado, tendrá las obligaciones que en los mencionados ordenamientos legales se contemplen para la adecuada gestión documental y administración del Archivo.

"El Registro expedirá un certificado que informe si un deudor alimentario se encuentra inscrito en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, protegiendo los datos personales sensibles, no podrá darse a conocer el nombre del o los menores de edad acreedores, de conformidad con la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios."

"ARTÍCULO 7. La Dirección General del Registro Civil recomendará el uso de los mejores medios técnicos que existan y puedan aprovecharse, tanto por el Archivo General como por las oficinas, para la óptima conservación de los documentos y para la expedición de las copias certificadas.

"Como parte integral del Sistema Estatal de Archivos, el Archivo General se constituirá como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la institución y con la conservación homogénea de los documentos bajo su jurisdicción.

"Así mismo estará coordinado con los Sistemas estatales de Transparencia y Anticorrupción y deberá:

"I. Fomentar la capacitación y la profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral;

"II. Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;

"III. Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos; y

"IV. Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de sus funciones y atribuciones."

⁵³ **Reglamento de la Ley del Registro Civil**

"ARTÍCULO 4. El C. secretario general de Gobierno libremente designará, removerá y determinará quien supla en sus faltas temporales, al director del Archivo General del Registro Civil del Estado, a quien le corresponde:

"I. Custodiar y conservar los libros, los apéndices y demás documentos que integran el Archivo de la Dirección General del Registro Civil.

"II. Autenticar con su firma la expedición de extractos y copias certificadas de las actas y de las constancias de inexistencia que se expidan en la Dirección.

"III. Gestionar la encuadernación de las actas para la conformación de los libros del Registro Civil que integren el Archivo a su cargo.

"IV. Realizar los índices de cada uno de los volúmenes del Archivo, para facilitar la búsqueda de las actas.

"V. Informar de inmediato a la Dirección, de la pérdida o destrucción de actas, libros o cualquier otro documento u objeto del Registro Civil; así como todas las irregularidades que expongan la seguridad en general del Archivo.

"VI. Expedir previa solicitud y pago de los derechos correspondientes, copias certificadas de los documentos relacionados con las actas.

"VII. Efectuar las anotaciones marginales a las actas de los libros que se contengan en el Archivo.

"VIII. Atender lo relativo a la administración de los recursos humanos y materiales que impliquen las actividades en el Archivo General del Registro Civil.



la base de que el archivo general, a que se refiere el precepto impugnado, es el del Registro Civil y no el del Estado, de acuerdo con la definición de "archivos generales" que establece el artículo 4, fracción VII, de la Ley General de Archivos,⁵⁴ siendo válido prever, en este sentido, que se registrará por su normativa específica y, de manera supletoria, por la Ley de Archivos Estatal, siempre que no contravenga la citada ley general y que, como parte del Sistema Local de Archivos, se defina de la misma forma que contemplan la ley general⁵⁵ y la ley estatal⁵⁶ respecto de los Sistemas Nacional y Local.

Por otra parte, la sentencia desestima el argumento relacionado con la imposibilidad de que el Archivo General se coordine con los Sistemas de Transparencia y Anticorrupción, al no preverse en la Ley General de Archivos y, en todo caso, tener que establecerse en un ordenamiento distinto; reiterando que el archivo general, a que se refiere el precepto impugnado, es el del Registro Civil y no el del Estado y señalando que la referida ley general no exige que la coordinación de los archivos generales con tales sistemas se contemple en un ordenamiento en específico, además de que la forma como se establece que el Archivo General del Registro Civil se coordinará con éstos es acorde con el artículo 74 de la ley general,⁵⁷ pues, como parte del Sistema Estatal de Archivos, puede hacerlo y se le asignan los mismos deberes, sin que el hecho de no haber

"IX. Coadyuvar con la Dirección en los programas que la misma emprenda y cumplir con las funciones que se le encomienden por parte de la Secretaría General de Gobierno y de la Dirección."

⁵⁴ **Ley General de Archivos**

"ARTÍCULO 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"VII. Archivos generales: A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas; ..."

⁵⁵ **"ARTÍCULO 64.** El Sistema Nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados. ..."

⁵⁶ **"ARTÍCULO 72.** El Sistema Estatal de Archivos es el conjunto orgánico y articulado de relaciones institucionales y funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y conservación homogénea de los archivos de los sujetos obligados. ..."

⁵⁷ **Ley General de Archivos**

"ARTÍCULO 74. El Sistema Nacional estará coordinado con el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional Anticorrupción y deberá:

"I. Fomentar en los sistemas, la capacitación y la profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral;

"II. Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;



replicado la última parte de la fracción IV del citado artículo, relativa a los sujetos obligados, implique su incumplimiento o la contravención a la ley general, si se tiene en cuenta lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley del Registro Civil,⁵⁸ en cuanto a las funciones de su archivo general y sus deberes como sujeto obligado.

En consecuencia, la sentencia reconoce la validez del artículo 7 de la Ley del Registro Civil, que se combate.

b) Razones del voto particular

No coincide con la validez del artículo 7 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.⁵⁹

"III. Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos, y

"IV. Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de las funciones y atribuciones de los sujetos obligados, que se encuentre previamente organizada, así como garantizar el cumplimiento de los lineamientos que para el efecto se emitan."

⁵⁸ **Ley del Registro Civil**

"ARTÍCULO 6. La Dirección General del Registro Civil tendrá a su cargo el Archivo General, donde se conservarán los ejemplares de las actas y los documentos relativos a las mismas, los que deberán de integrarse en expedientes relacionados conforme al número de acta que les corresponda. En caso de inscripción computarizada, la consulta, conservación y distribución de esta información se regirá conforme al procedimiento que establezca el reglamento respectivo.

"Asimismo, será parte integrante del Archivo General la base de datos del Registro Civil, la cual estará conformada por los archivos electrónicos de las imágenes digitalizadas y datos capturados de los ejemplares de las actas, así como de los documentos relativos a las mismas, por lo que dichos archivos electrónicos tendrán el mismo valor probatorio que los ejemplares de las actas resguardados en los libros respectivos, siempre y cuando se encuentren respaldados por la firma electrónica del oficial del Registro Civil ante el que se hayan levantado, o en su caso, del Director General del Registro Civil.

"La Dirección General del Registro Civil expedirá las certificaciones y extractos de las actas y documentos que se encuentren en sus archivos, conforme a las disposiciones de esta ley y su reglamento.

"La Dirección General del Registro Civil será la responsable, a través del director del Archivo General, de organizar y conservar su acervo documental, y de su operación institucional en cumplimiento de las disposiciones de la legislación federal y estatal en la materia, y será parte integrante del respectivo Consejo Estatal de Archivos.

"Además, como sujeto obligado, tendrá las obligaciones que en los mencionados ordenamientos legales se contemplen para la adecuada gestión documental y administración del Archivo.

"El Registro expedirá un certificado que informe si un deudor alimentario se encuentra inscrito en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, protegiendo los datos personales sensibles, no podrá darse a conocer el nombre del o los menores de edad acreedores, de conformidad con la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios."

⁵⁹ **Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco**

"ARTÍCULO 7. La Dirección General del Registro Civil recomendará el uso de los mejores medios técnicos que existan y puedan aprovecharse, tanto por el Archivo General como por las oficinas, para la óptima conservación de los documentos y para la expedición de las copias certificadas.



Si bien es cierto, como señala la sentencia, que el promovente parte de una premisa equivocada, pues el precepto impugnado se refiere al Archivo General del Registro Civil y no al Archivo General del Estado; reitero la opinión que formulé respecto del subtema 2.1, en relación con la imposibilidad de que la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios se refiera a los archivos generales de los sujetos obligados como los "archivos generales" definidos en el artículo 4, fracción VII, de la Ley General de Archivos⁶⁰ –encuadrando solamente en este concepto el Archivo General del Estado–.

Al margen de lo anterior, contrario a lo que se sostiene en la sentencia, considero que el archivo general del sujeto obligado Registro Civil no puede registrarse por la Ley del Registro Civil y sólo de manera supletoria por la Ley de Archivos Estatal, pues esto rompería con la homogeneidad que ordena la Constitución respecto de la organización y administración de los archivos a nivel nacional y, mucho menos, concuerdo en que, por formar parte del Sistema Local de Archivos, pueda definírsele en los mismos términos e, inclusive, otorgársele la atribución que éste tiene para coordinarse con los Sistemas de Transparencia y Anticorrupción Locales, ya que debe distinguirse el sistema de los órganos que lo conforman, en los términos de la Ley General de Archivos (es más, ni siquiera podría reconocerse en favor del Archivo General del Estado, como órgano que preside el Consejo Local del Sistema Estatal, una facultad en este sentido).

"Como parte integral del Sistema Estatal de Archivos, el Archivo General se constituirá como un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la institución y con la conservación homogénea de los documentos bajo su jurisdicción.

"Así mismo estará coordinado con los Sistemas estatales de Transparencia y Anticorrupción y deberá:

"I. Fomentar la capacitación y la profesionalización del personal encargado de la organización y coordinación de los sistemas de archivo con una visión integral;

"II. Celebrar acuerdos interinstitucionales para el intercambio de conocimientos técnicos en materia archivística, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas;

"III. Promover acciones coordinadas de protección del patrimonio documental y del derecho de acceso a los archivos; y

"IV. Promover la digitalización de la información generada con motivo del ejercicio de sus funciones y atribuciones."

⁶⁰ **Ley General de Archivos**

"**ARTÍCULO 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"**VII.** Archivos generales: A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas; ..."



Por lo anterior, considero que debió invalidarse el artículo 7 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.

VII. Tema 19. Omisión de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios de establecer delitos especiales en materia de archivos y artículo 151 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco

a) Fallo mayoritario

La sentencia declara infundado el concepto de invalidez en el que se impugna el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, por considerar que omite establecer los delitos especiales en materia de archivos; sobre la base de que el legislador local no estaba obligado a preverlos en este ordenamiento.

De igual forma, la sentencia declara infundado el concepto de invalidez en el que se alega la misma omisión respecto de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios y, en específico, el artículo 151 del Código Penal Estatal;⁶¹ sobre la base de que, acorde con los artículos 73, fracción XXIX-T, de la Constitución General⁶² y 121 a 123 de la Ley General de Archivos,⁶³ no existía

⁶¹ Código Penal Estatal

"**ARTÍCULO 151.** Son delitos los cometidos en la custodia o guarda de documentos, por el servidor público que:

"I. Sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente documentos, papeles u objetos que les hayan sido confiados, o a los que tengan acceso por razón de su cargo;

"II. Quebranten o consientan en quebrantar los sellos de documentos o efectos sellados por autoridad competente, que tengan bajo su custodia; y

"III. Abran, o consientan que se abran sin la autorización correspondiente, papeles o documentos cerrados que tengan bajo su custodia.

"Cuando se sustraigan, destruyan, alteren, oculten o se impida el acceso a la información financiera de las entidades fiscalizadas requerida por la Auditoría Superior del Estado de Jalisco para dictaminar las cuentas públicas, la pena se aumentará en una mitad.

"Al que cometa el delito de custodia o guarda de documentos se le impondrán de uno a cuatro años de prisión.

"Además de las penas señaladas en el párrafo anterior se le inhabilitará de conformidad con lo establecido en la fracción IV del artículo 144 de este Código."

⁶² Constitución General

"**ARTÍCULO 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."

⁶³ Ley General de Archivos



obligación de replicar en la legislación local los delitos establecidos en este ordenamiento y, en consecuencia, reconoce la validez del precepto impugnado.

b) Razones del voto particular

No coincido con lo infundado de la omisión alegada respecto de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, ni con la validez del artículo 151 del Código Penal Estatal.⁶⁴

"ARTÍCULO 121. Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización a la persona que:

"I. Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta Ley;

"II. Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental de la Nación;

"III. Traslade fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, sin autorización del Archivo General;

"IV. Mantenga, injustificadamente, fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, una vez fenecido el plazo por el que el Archivo General le autorizó la salida del país, y

"V. Destruya documentos considerados patrimonio documental de la Nación.

"La facultad para perseguir dichos delitos prescribirá en los términos previstos en la legislación penal aplicable.

"En tratándose del supuesto previsto en la fracción III, la multa será hasta por el valor del daño causado.

"Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil veces la unidad de medida y actualización hasta el valor del daño causado, a la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente."

"ARTÍCULO 122. Las sanciones contempladas en esta Ley se aplicarán sin perjuicio de las previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables."

"ARTÍCULO 123. Los Tribunales Federales serán los competentes para sancionar los delitos establecidos en esta Ley."

⁶⁴ **Código Penal Estatal**

"ARTÍCULO 151. Son delitos los cometidos en la custodia o guarda de documentos, por el servidor público que:

"I. Sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente documentos, papeles u objetos que les hayan sido confiados, o a los que tengan acceso por razón de su cargo;

"II. Quebranten o consientan en quebrantar los sellos de documentos o efectos sellados por autoridad competente, que tengan bajo su custodia; y

"III. Abran, o consientan que se abran sin la autorización correspondiente, papeles o documentos cerrados que tengan bajo su custodia.

"Cuando se sustraigan, destruyan, alteren, oculten o se impida el acceso a la información financiera de las entidades fiscalizadas requerida por la Auditoría Superior del Estado de Jalisco para dictaminar las cuentas públicas, la pena se aumentará en una mitad.



Considero que, conforme al artículo cuarto transitorio de la Ley General de Archivos,⁶⁵ el Congreso del Estado estaba obligado a legislar sobre delitos en materia archivística, de conformidad con lo dispuesto por este ordenamiento emitido en cumplimiento al mandato de homogeneidad y ajuste en los tres niveles de gobierno en esta materia, establecido en la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución General;⁶⁶ lo cual no fue observado por el legislador estatal, puesto que, en contraposición al artículo 121 de la citada ley general,⁶⁷

"Al que cometa el delito de custodia o guarda de documentos se le impondrán de uno a cuatro años de prisión.

"Además de las penas señaladas en el párrafo anterior se le inhabilitará de conformidad con lo establecido en la fracción IV del artículo 144 de este Código."

⁶⁵ **Ley General de Archivos**

"**CUARTO.** En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente Ley.

"El Consejo Nacional emitirá lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo a las características económicas, culturales y sociales de cada región en los Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes."

⁶⁶ **Constitución General**

"**ARTÍCULO 73.** El Congreso tiene facultad:

" ...

"**XXIX-T.** Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."

⁶⁷ **Ley General de Archivos**

"**ARTÍCULO 121.** Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil a cinco mil veces la unidad de medida y actualización a la persona que:

"**I.** Sustraiga, oculte, altere, mutile, destruya o inutilice, total o parcialmente, información y documentos de los archivos que se encuentren bajo su resguardo, salvo en los casos que no exista responsabilidad determinada en esta Ley;

"**II.** Transfiera la propiedad o posesión, transporte o reproduzca, sin el permiso correspondiente, un documento considerado patrimonio documental de la Nación;

"**III.** Traslade fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, sin autorización del Archivo General;

"**IV.** Mantenga, injustificadamente, fuera del territorio nacional documentos considerados patrimonio documental de la Nación, una vez fenecido el plazo por el que el Archivo General le autorizó la salida del país, y

"**V.** Destruya documentos considerados patrimonio documental de la Nación.

"La facultad para perseguir dichos delitos prescribirá en los términos previstos en la legislación penal aplicable.

"En tratándose del supuesto previsto en la fracción III, la multa será hasta por el valor del daño causado.



por un lado, en la fracción II del artículo 124 de la Ley de Archivos Local,⁶⁸ sólo previó, como constitutivo de probable responsabilidad penal, en los términos del código penal del Estado, la omisión deliberada de publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos –conducta no contemplada en el citado precepto de la ley general– y, por otro lado, no adaptó las conductas previstas en el artículo 151 del referido código penal⁶⁹ a las establecidas en dicho artículo de la ley

"Será sancionado con pena de tres a diez años de prisión y multa de tres mil veces la unidad de medida y actualización hasta el valor del daño causado, a la persona que destruya documentos relacionados con violaciones graves a derechos humanos, alojados en algún archivo, que así hayan sido declarados previamente por autoridad competente."

⁶⁸ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**

"ARTÍCULO 124. Se considerará que comete una falta administrativa no grave, el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

" ...

"II. Omitir publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos; a menos que el órgano interno de control compruebe que se trató de un acto deliberado, lo cual será constitutivo de probable responsabilidad penal en los términos del Código Penal del Estado; ..."

⁶⁹ **Código Penal Estatal**

(Reformado primer párrafo, P.O. 11 de julio de 2019)

"ARTÍCULO 151. Son delitos los cometidos en la custodia o guarda de documentos, por el servidor público que:

(Reformada, P.O. 11 de julio de 2019)

"I. Sustraiga, destruya, oculte, utilice o inutilice ilícitamente documentos, papeles u objetos que les hayan sido confiados, o a los que tengan acceso por razón de su cargo;

(Reformada, P.O. 31 de diciembre de 1983)

"II. Quebranten o consientan en quebrantar los sellos de documentos o efectos sellados por autoridad competente, que tengan bajo su custodia; y

(Reformada, P.O. 31 de diciembre de 1983)

"III. Abran, o consientan que se abran sin la autorización correspondiente, papeles o documentos cerrados que tengan bajo su custodia.

(Reformado, P.O. 11 de julio de 2019)

"Cuando se sustraigan, destruyan, alteren, oculten o se impida el acceso a la información financiera de las entidades fiscalizadas requerida por la Auditoría Superior del Estado de Jalisco para dictaminar las cuentas públicas, la pena se aumentará en una mitad.

(Reformado (N. de E. adicionado), P.O. 11 de julio de 2019)

"Al que cometa el delito de custodia o guarda de documentos se le impondrán de uno a cuatro años de prisión.

(Reformado (N. de E. adicionado), P.O. 11 de julio de 2019)

"Además de las penas señaladas en el párrafo anterior se le inhabilitará de conformidad con lo establecido en la fracción IV del artículo 144 de este código."



general, incluyendo los sujetos activos (que pueden ser no sólo servidores públicos, sino también particulares).

En este sentido, estimo que, ante la deficiente regulación de los delitos en materia de archivos por parte del legislador estatal, debió declararse la invalidez del artículo 151 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, impugnado (la de la fracción II del artículo 124 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios la planteé en el tema 14, relativo a las infracciones administrativas).

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de octubre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 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 141/2019, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En sesión pública celebrada el cuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 141/2019, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de diversas disposiciones de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como de la Ley del Registro Civil y el Código Penal, ambos del referido Estado.

A lo largo de la discusión, manifesté no estar de acuerdo con algunas consideraciones o tener consideraciones adicionales en varios apartados del estudio de fondo, por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de estos puntos, en el orden en que quedaron plasmados en la sentencia:

I. Tema 9. Artículo 73 de la Ley de Archivos para el Estado de Jalisco y sus Municipios

a. Fallo mayoritario

Por una parte, la sentencia declara infundado el argumento relativo a que, en la integración del Consejo Estatal, prevista en el artículo 73 de la Ley de Archi-



vos para el Estado de Jalisco y sus Municipios,¹ no se previó el equivalente al titular de la Secretaría de la Función Pública, por considerar que, en su fracción X, contempla al titular de la Contraloría del Estado, quien, por sus funciones, es el equivalente a nivel estatal. Por otra parte, declara fundado el argumento relativo a que dicha norma no prevé el equivalente al titular de la Secretaría de Gobernación, a que se refiere la fracción II del correlativo artículo 65 de la Ley General de Archivos.²

¹ **Ley de Archivos para el Estado de Jalisco y sus Municipios**

"ARTÍCULO 73. El Sistema Estatal contará con un Consejo Estatal, como órgano de coordinación, que estará integrado permanentemente por:

- "I. El titular del Archivo General del Estado, quien lo presidirá;
- "II. El titular del Archivo General del Poder Legislativo;
- "III. El titular del Archivo General del Poder Judicial;
- "IV. El titular del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco;
- "V. El titular del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco;
- "VI. El titular del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco;
- "VII. El titular de la Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- "VIII. El titular del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales;
- "IX. El jefe de la Unidad de archivo de trámite y concentración de la Universidad de Guadalajara;
- "X. El titular de la Contraloría del Estado;
- "XI. El titular de la Auditoría Superior del Estado;
- "XII. El titular del Consejo de la Judicatura;
- "XIII. Los titulares de los Archivos Regionales Municipales que se constituyan;
- "XIV. Un representante de los archivos privados; y
- "XV. Un representante del Colegio de Jalisco, A.C.

"La designación de la representación de los archivos privados referidos en la fracción XIV de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Estatal en la que se establezcan las bases para seleccionar al representante de los mismos, estableciendo como mínimo que formen parte del Registro Nacional, y que sea una asociación civil legalmente constituida cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos.

"Así mismo, el Consejo Estatal se integrará con los titulares de los archivos municipales y de los organismos públicos descentralizados cuando haya asuntos relativos en el ámbito de su competencia.

"De la misma manera se invitará al Instituto Nacional de Antropología e Historia y a la "Secretaría de Cultura del Gobierno Federal cuando haya asuntos relativos a declaratorias de patrimonio nacional.

"El presidente del Consejo Estatal podrá habilitar plataformas tecnológicas para el desarrollo de las sesiones cuando las circunstancias lo requieran, mismas que tendrán la misma validez que las presenciales.

"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del Consejo Estatal, podrá invitar a las sesiones de éste a las personas que considere pertinentes, según la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.

"Los consejeros podrán nombrar a una sola persona de suplente la cual deberá ser del mismo nivel jerárquico o de un nivel inmediato inferior, con los mismos derechos del titular.

"Los miembros del Consejo Estatal no recibirán remuneración alguna por su participación, con excepción del secretario ejecutivo."

² **Ley General de Archivos**

"ARTÍCULO 65. El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:



En otro orden de ideas, la sentencia sostiene que el párrafo tercero del artículo 71 de la Ley General de Archivos confiere un amplio margen de libertad configurativa a las entidades federativas para prever el número y la forma en que participarán los Municipios en los consejos locales; considerando suficiente, en este sentido, que el artículo 73, impugnado, contemple en la integración del Consejo Estatal a los titulares de los Archivos Regionales Municipales.

De igual forma, declara infundada la pretensión del accionante de que sean los presidentes municipales quienes participen en dicho Consejo, por estimar que no existe obligación a cargo de la Legislatura Local de particularizar quién será el representante municipal.

"I. El titular del Archivo General, quien lo presidirá;

"II. El titular de la Secretaría de Gobernación;

"III. El titular de la Secretaría de la Función Pública;

"IV. Un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;

"V. Un representante de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;

"VI. Un representante del Poder Judicial de la Federación;

VII. Un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública;

"VIII. Un integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía;

"IX. El titular de la Auditoría Superior de la Federación;

"X. El titular del Banco de México;

"XI. El presidente de cada uno de los consejos locales;

"XII. Un representante de los archivos privados, y

"XIII. Un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico.

"Los representantes referidos en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII de este artículo serán designados en los términos que disponga la normativa de los órganos a que pertenecen.

"La designación de la representación de los archivos privados referidos en la fracción XII de este artículo, será a través de convocatoria que emita el Consejo Nacional en la que se establezcan las bases para seleccionar al representante de los mismos, estableciendo como mínimo los requisitos siguientes: que formen parte del Registro Nacional, una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social sea relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos quince archivos privados.

"El presidente o a propuesta de alguno de los integrantes del Consejo Nacional, podrá invitar a las sesiones de éste a las personas que considere pertinentes, según la naturaleza de los asuntos a tratar, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.

"Serán invitados permanentes del Consejo Nacional con voz pero sin voto, los órganos a los que la Constitución Federal reconoce autonomía, distintos a los referidos en las fracciones VII, VIII y IX del presente artículo, quienes designarán un representante.

"Los consejeros, en sus ausencias, podrán nombrar un suplente ante el Consejo Nacional, el cual deberá tener, en su caso la jerarquía inmediata inferior a la del consejero titular. En el caso de los representantes referidos en las fracciones IV, V, VI, VII y VIII las suplencias deberán ser cubiertas por el representante nombrado para ese efecto, de acuerdo con su normativa interna.

"Los miembros del Consejo Nacional no recibirán remuneración alguna por su participación."



Pese a lo infundado de varios de los argumentos, se declara la invalidez del artículo 73, impugnado, sobre la base del único alegato que resulta fundado, relativo a que la integración del consejo local se regula de una forma que no es equivalente a la que la ley general prevé para su homólogo a nivel nacional.

b. Razones del voto concurrente

Si bien coincido con la invalidez del artículo 73 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, que establece la integración del Consejo Estatal de forma diversa a la del artículo 65 de la Ley General de Archivos, me aparto de las consideraciones de la sentencia. En mi opinión, la norma rompe con el criterio de homogeneidad, al excluir al titular de la Secretaría General de Gobierno y restringir la participación de los Municipios; razón suficiente para declarar su invalidez total.

En primer lugar, concuerdo en que no se omitió incorporar al Consejo Estatal al equivalente del titular de la Secretaría de la Función Pública, pues se incluyó al titular de la Contraloría del Estado, teniendo ambos a su cargo el control interno de la administración pública correspondiente, conforme a los artículos 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 48 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Jalisco, respectivamente.³ Asimismo, coincido en que no se incluyó al titular de la Secretaría General de Gobierno en el referido Consejo Estatal, por lo que la norma impugnada no se ajusta a la fracción II del artículo 65 de la ley general, que sí lo contempla a nivel nacional, lo cual da lugar a su invalidez.

No obstante, difiero de la sentencia en cuanto considera que la norma combatida sí cumple con el deber de dar participación a los Municipios en el Consejo

³ **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

"**ARTÍCULO 37.** A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Organizar y coordinar el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental y de sus resultados; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los Presupuestos de Egresos, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables; ..."

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Jalisco

"**ARTÍCULO 48.**

"1. La Contraloría del Estado es la dependencia que como órgano interno de control de la Administración Pública del Estado es responsable en ese ámbito de ejecutar la auditoría de la Administración Pública del Estado y de aplicar el derecho disciplinario de los servidores públicos en los términos de la legislación aplicable. ..."



Estatal. Conforme al artículo 71, párrafo tercero, de la Ley General de Archivos,⁴ los Municipios deben participar en los consejos locales, en los términos de la legislación de cada entidad federativa. En mi opinión, este precepto otorga a las Legislaturas Estatales libertad de configuración para determinar la forma en que aquéllos participarán en el consejo local, mas no para limitar su participación a cierto número.

Pues bien, la norma controvertida prevé la participación de los titulares de los Archivos Regionales Municipales, mientras que el diverso artículo 44 de la ley estatal⁵ prevé que los Municipios puedan coordinarse para establecer archivos históricos comunes con carácter regional; de donde se sigue que aquélla impide que todos los Municipios formen parte del consejo, al condicionarse su participación a la decisión de coordinarse con otros, la cual, por cierto, constituye una facultad, no una obligación. Además, el sistema de Archivos Regionales Municipales está acotado a los archivos históricos, lo que reduce aún más la participación de los Municipios.

Tales son las razones por las que considero que es inconstitucional el artículo 73 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, pues rompe con el criterio de homogeneidad, al no prever la integración del consejo local de manera equivalente a la del Consejo Nacional, en términos del artículo 71, párrafos tercero y cuarto, de la Ley General de Archivos.

⁴ Ley General de Archivos

"**ARTÍCULO 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un consejo local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los consejos locales participarán los Municipios y las Alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los consejos locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda."

⁵ Ley de Archivos para el Estado de Jalisco y sus Municipios

"**ARTÍCULO 44.** Los Municipios podrán libremente coordinarse para establecer archivos históricos comunes con carácter regional, en los términos que establezcan los convenios correspondientes y los instrumentos jurídicos de su creación.

"El convenio o instrumento que dé origen a la coordinación referida en el párrafo anterior deberá identificar con claridad a los responsables de la Dirección General de Archivos Regional y de sus áreas operativas, debiendo dar aviso a la Dirección General de Archivos del Estado y al Consejo Estatal, en un plazo máximo de cinco días hábiles posteriores a su designación."



III. Tema 10. Artículo 85 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

a. Fallo mayoritario

La sentencia declara fundado el concepto de invalidez en el que se impugna el artículo 85 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios,⁶ por considerar que, al disponer que el Archivo General del Estado será un órgano sectorizado a la Secretaría General de Gobierno, se le asigna una naturaleza jurídica distinta a la que establece el artículo 104 de la Ley General de Archivos⁷ respecto del Archivo General de la Nación, como organismo descentralizado no sectorizado.

Al efecto, después de hacer referencia a los trabajos legislativos que dieron lugar a la expedición de la citada ley general, declara la invalidez del precepto que se combate, en la porción normativa "sectorizado a la Secretaría General de Gobierno", sobre la base de que la naturaleza asignada al Archivo General del Estado le resta los atributos necesarios para el ejercicio efectivo de la especialización que en materia de archivos le otorgó la ley general, dada la injerencia del Ejecutivo Estatal, pues, si bien se trata de un organismo con autonomía, no tiene los alcances previstos en este ordenamiento para el Archivo General de la Nación.

b. Razones del voto concurrente

Coincido con la invalidez del artículo 85, en la porción normativa que señala "sectorizado a la Secretaría General de Gobierno", de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, pues, en efecto, la naturaleza jurídica asignada en este sentido al Archivo General del Estado no se ajusta a la prevista en el artículo 104 de la Ley General de Archivos para el Archivo General de la Nación que, se pretende, sea también adoptada por los órganos especializados en materia de archivos a nivel local, en atención al mandato de homogenei-

⁶ Ley de Archivos para el Estado de Jalisco y sus Municipios

"ARTÍCULO 85. El Archivo General del Estado es el órgano especializado en materia de archivos que goza de autonomía técnica y gestión, sectorizado a la Secretaría General de Gobierno, y contará con un director general."

⁷ Ley General de Archivos

"ARTÍCULO 104. El Archivo General es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines; su domicilio legal es en la Ciudad de México."



dad establecido en la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución General.⁸

Adicionalmente, considero que este mandato de homogeneidad, en lo relativo a aspectos orgánicos, como el que se cuestiona, se materializa en términos de equivalencia, de acuerdo con el artículo 71 de la Ley General de Archivos,⁹ si se tiene en cuenta, en este punto, que el Archivo General del Estado de Jalisco es parte del Sistema Local; resultando, de esta forma, necesario, al igual que respecto del Archivo General de la Nación, no sectorizar a las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local a una dependencia estatal y, con ello, fortalecer la autonomía técnica y de gestión de que gozan, para que puedan ejercer adecuadamente sus funciones y alcanzar sus objetivos.

III. Tema 12. Artículos 3, fracción VI, 29, 31, 33 y 85 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

a. Fallo mayoritario

Por una parte, la sentencia declara fundado el concepto de invalidez en el que se impugna el artículo 3, fracción VI, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios,¹⁰ por considerar que existe una duplicidad en cuanto a la

⁸ Constitución General

"ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."

⁹ Ley General de Archivos

"ARTÍCULO 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un consejo local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los consejos locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los consejos locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

¹⁰ Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

"ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:



denominación de Dirección General para diferentes órganos, lo que genera confusión, pues se entiende que en la misma persona recaerá la titularidad del Área Coordinadora de Archivos y del Archivo General del Estado, no obstante que ambos cargos requieren perfiles distintos, de acuerdo con la Ley General de Archivos; aunado a que, respecto del Archivo General de la Nación, este ordenamiento prohíbe al director general desempeñar otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre y cuando sean compatibles con sus horarios, actividades y responsabilidades dentro del Archivo.

Al efecto, después de distinguir el Área Coordinadora de Archivos del Archivo General de la Nación, conforme a los artículos 4, fracciones X y XXXV, 21, fracción I, 27, 28, 51, 65, fracción I, 80, 87, párrafo primero, 93, 98, 104, 105, 108 y 111 de la Ley General de Archivos,¹¹ así como de precisar que, en términos del artículo

"...

"VI. Área Coordinadora de Archivos: a la encargada de promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y administración de archivos, así como de coordinar las áreas operativas del sistema institucional de archivos de los sujetos obligados. El área coordinadora de archivos del Gobierno del Estado se denominará Dirección General de Archivos del Estado; ..."

¹¹ Ley General de Archivos

"ARTÍCULO 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"X. Área coordinadora de archivos: A la instancia encargada de promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y administración de archivos, así como de coordinar las áreas operativas del sistema institucional de archivos;

"...

"XXXV. Grupo interdisciplinario: Al conjunto de personas que deberá estar integrado por el titular del área coordinadora de archivos; la unidad de transparencia; los titulares de las áreas de planeación estratégica, jurídica, mejora continua, órganos internos de control o sus equivalentes; las áreas responsables de la información, así como el responsable del archivo histórico, con la finalidad de coadyuvar en la valoración documental; ..."

"ARTÍCULO 21. El Sistema Institucional de cada sujeto obligado deberá integrarse por:

"I. Un área coordinadora de archivos, y ..."

"ARTÍCULO 27. El área coordinadora de archivos promoverá que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y la de la entidad federativa en esta materia."

"ARTÍCULO 28. El área coordinadora de archivos tendrá las siguientes funciones:

"I. Elaborar, con la colaboración de los responsables de los archivos de trámite, de concentración y en su caso histórico, los instrumentos de control archivístico previstos en esta Ley, las leyes locales y sus disposiciones reglamentarias, así como la normativa que derive de ellos;



"II. Elaborar criterios específicos y recomendaciones en materia de organización y conservación de archivos, cuando la especialidad del sujeto obligado así lo requiera;

"III. Elaborar y someter a consideración del titular del sujeto obligado o a quien éste designe, el programa anual;

"IV. Coordinar los procesos de valoración y disposición documental que realicen las áreas operativas;

"V. Coordinar las actividades destinadas a la modernización y automatización de los procesos archivísticos y a la gestión de documentos electrónicos de las áreas operativas;

"VI. Brindar asesoría técnica para la operación de los archivos;

"VII. Elaborar programas de capacitación en gestión documental y administración de archivos;

"VIII. Coordinar, con las áreas o unidades administrativas, las políticas de acceso y la conservación de los archivos;

"IX. Coordinar la operación de los archivos de trámite, concentración y, en su caso, histórico, de acuerdo con la normatividad;

"X. Autorizar la transferencia de los archivos cuando un área o unidad del sujeto obligado sea sometida a procesos de fusión, escisión, extinción o cambio de adscripción; o cualquier modificación de conformidad con las disposiciones legales aplicables, y

"XI. Las que establezcan las demás disposiciones jurídicas aplicables."

"ARTÍCULO 51. El responsable del área coordinadora de archivos propiciará la integración y formalización del grupo interdisciplinario, convocará a las reuniones de trabajo y fungirá como moderador en las mismas, por lo que será el encargado de llevar el registro y seguimiento de los acuerdos y compromisos establecidos, conservando las constancias respectivas.

"Durante el proceso de elaboración del catálogo de disposición documental deberá:

"I. Establecer un plan de trabajo para la elaboración de las fichas técnicas de valoración documental que incluya al menos:

"a) Un calendario de visitas a las áreas productoras de la documentación para el levantamiento de información, y

"b) Un calendario de reuniones del grupo interdisciplinario.

"II. Preparar las herramientas metodológicas y normativas, como son, entre otras, bibliografía, cuestionarios para el levantamiento de información, formato de ficha técnica de valoración documental, normatividad de la institución, manuales de organización, manuales de procedimientos y manuales de gestión de calidad;

"III. Realizar entrevistas con las unidades administrativas productoras de la documentación, para el levantamiento de la información y elaborar las fichas técnicas de valoración documental, verificando que exista correspondencia entre las funciones que dichas áreas realizan y las series documentales identificadas, y

"IV. Integrar el catálogo de disposición documental."

"ARTÍCULO 65. El Consejo Nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:

"I. El titular del Archivo General, quien lo presidirá; ..."

"ARTÍCULO 80. El Registro Nacional será administrado por el Archivo General, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio Consejo Nacional."

"ARTÍCULO 87. El Ejecutivo Federal, a través del Archivo General, podrá emitir declaratorias de patrimonio documental de la Nación en los términos previstos por las disposiciones jurídicas aplicables, las cuales serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación. ..."

"ARTÍCULO 93. El Archivo General podrá coordinarse con las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y las alcaldías de la Ciudad de México, para la realización de las acciones conducentes a la conservación de los archivos, cuando la documentación o actividad archivística de alguna región del país esté en peligro o haya resultado afectada por fenómenos naturales o cualquiera de otra índole, que pudieran dañarlos o destruirlos."



71 del propio ordenamiento,¹² las Legislaturas Locales deben prever la creación de un archivo general, como la entidad especializada en materia de archivos,

"ARTÍCULO 98. Para vigilar el cumplimiento de lo establecido en el presente capítulo, el Archivo General, así como los archivos generales o entes especializados en materia de archivos a nivel local, podrán efectuar visitas de verificación, en los términos establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables."

"ARTÍCULO 104. El Archivo General es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión para el cumplimiento de sus atribuciones, objeto y fines; su domicilio legal es en la Ciudad de México."

"ARTÍCULO 105. El Archivo General es la entidad especializada en materia de archivos, que tiene por objeto promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la Nación, con el fin de salvaguardar la memoria nacional de corto, mediano y largo plazo; así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas."

"ARTÍCULO 108. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General contará con los siguientes órganos:

"I. Órgano de Gobierno;

"II. Dirección General;

"III. Órgano de Vigilancia;

"IV. Consejo Técnico, y

"V. Las estructuras administrativas y órganos técnicos establecidos en su Estatuto Orgánico.

"El Consejo Técnico operará conforme a los lineamientos emitidos por el Órgano de Gobierno para tal efecto."

"ARTÍCULO 111. El director general será nombrado por el Presidente de la República y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

"II. Poseer, al día de la designación, preferentemente el grado académico en ciencias sociales o humanidades, expedido por autoridad o institución facultada para ello, o bien, contar con experiencia mínima de cinco años en materia archivística;

"III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

"IV. Tener cuando menos treinta años de edad al día de la designación;

"V. No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno, y

"VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de un partido o agrupación política, Gobernador de algún estado o jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo al día de su nombramiento.

"Durante su gestión, el director general no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que puede desempeñar en las instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del Archivo General."

¹² **"ARTÍCULO 71.** Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un consejo local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los consejos locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.



cuyo titular debe tener el nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente; declara la invalidez del citado artículo 3, fracción VI, en la porción normativa "El área coordinadora de archivos del Gobierno del Estado se denominará Dirección General de Archivos del Estado", sobre la base de que, a diferencia de la ley general, que otorgó la titularidad del Archivo General de la Nación y el Área Coordinadora de Archivos a sujetos distintos –al contar con atribuciones diferentes y particulares dentro del Sistema Nacional de Archivos e, incluso, tener que cumplir con requisitos diversos para ocupar el cargo– y estableció, por un lado, que el titular del Área debe dedicarse específicamente a las funciones previstas en dicha ley y la local en la materia y, por otro, que el titular del Archivo no puede desempeñar otro cargo más que los relacionados con cuestiones académicas, la ley estatal asigna al mismo sujeto la titularidad de ambos órganos, lo que se opone al mandato constitucional de emitir normas homogéneas para la organización y administración de los archivos en los ámbitos federal y local.

En este orden de ideas, la sentencia reconoce la validez del artículo 85 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios,¹³ también impugnado, que, al otorgar el carácter de director general al titular del Archivo General del Estado, es acorde con la ley general.

Por otra parte, la sentencia declara infundado el concepto de invalidez en el que se impugna la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, por considerar que omite prever los requisitos establecidos en la Ley General de Archivos para ser titular del Área Coordinadora de Archivos y director general del Archivo; sobre la base de que éstos ya se contemplan en los artículos 27 y 111 de la referida ley general,¹⁴ sin que se advierta la obligación del legis-

"El cumplimiento de las atribuciones de los consejos locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."

¹³ **ARTÍCULO 85.** El Archivo General del Estado es el órgano especializado en materia de archivos que goza de autonomía técnica y gestión, sectorizado a la Secretaría General de Gobierno, y contará con un director general."

¹⁴ **Ley General de Archivos**

ARTÍCULO 27. El área coordinadora de archivos promoverá que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta ley y la de la entidad federativa en esta materia."



lador local de reiterar o desarrollar ese contenido en la ley estatal, por lo que su concretización resulta de carácter administrativo y puede, incluso, preverse en el Reglamento Interno del Archivo General del Estado.

Por las mismas razones, la sentencia declara infundado el concepto de invalidez en el que se impugna el artículo 29 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios,¹⁵ por estimar que omite establecer el nivel jerárquico que debe tener el titular del Área Coordinadora de Archivos; pues, de acuerdo con el párrafo segundo del citado artículo 27 de la Ley General de Archivos,¹⁶ de aplicación directa en este punto, debe contar, al menos, con nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. En consecuencia, reconoce su validez.

Por último, la sentencia declara igualmente infundado el concepto de invalidez en el que se impugnan los artículos 31 y 33 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios,¹⁷ por considerar que omiten establecer el perfil de los

"ARTÍCULO 111. El director general será nombrado por el Presidente de la República y deberá cubrir los siguientes requisitos:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

"II. Poseer, al día de la designación, preferentemente el grado académico en ciencias sociales o humanidades, expedido por autoridad o institución facultada para ello, o bien, contar con experiencia mínima de cinco años en materia archivística;

"III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

"IV. Tener cuando menos treinta años de edad al día de la designación;

"V. No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno, y

"VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de un partido o agrupación política, Gobernador de algún estado o Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo al día de su nombramiento.

"Durante su gestión, el director general no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que puede desempeñar en las instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del Archivo General."

¹⁵ **"ARTÍCULO 29.** Las Áreas Coordinadoras de Archivos promoverán que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado."

¹⁶ **"ARTÍCULO 27.** ...

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y la de la entidad federativa en esta materia."

¹⁷ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**

"ARTÍCULO 31. Las oficialías de partes o de gestión documental son responsables de la recepción, registro, seguimiento y despacho de la documentación para la integración de los expedientes de los archivos de trámite. Estas áreas deberán de realizar las siguientes funciones:



responsables de las oficialías de partes o gestión documental y de los archivos de concentración; sobre la base de que éste sí se contempla en el artícu-

"I. Recibir la correspondencia de entrada;

"II. Realizar la digitalización de los documentos;

"III. Llevar el registro de la documentación a través de un sistema o base de datos que contará mínimo con la siguiente información:

"a) El número identificador o folio consecutivo de ingreso;

"b) El asunto o breve descripción del contenido del documento;

"c) Fecha y hora de recepción;

"d) Medio por el cual ingresó; y

"e) Área y receptor del documento con nombre y área administrativa;

"IV. Facilitar un código de identificación, ya sea un código alfanumérico u otro pertinente; y

"V. Distribuir la documentación a los archivos de trámites para la debida integración de los expedientes.

"En caso de documentos que sean remitidos a la oficialía de partes o de gestión documental a través de medios electrónicos, el responsable tomará en consideración si es necesario que se haga la impresión de los mismos o se reciban y sean derivados por dichos medios."

"ARTÍCULO 33. Cada sujeto obligado debe contar con un archivo de concentración, que tendrá las siguientes funciones:

"I. Asegurar y describir los fondos bajo su resguardo, así como la consulta de los expedientes;

"II. Recibir las transferencias primarias y brindar servicios de préstamo y consulta a las unidades o áreas administrativas productoras de la documentación que resguarda;

"III. Conservar los expedientes hasta cumplir su vigencia documental de acuerdo con lo establecido en el catálogo de disposición documental;

"IV. Colaborar con el Área Coordinadora de Archivos en la elaboración de los instrumentos de control archivístico previstos en esta ley y demás disposiciones aplicables;

"V. Participar con el Área Coordinadora de Archivos en la elaboración de los criterios de valoración y disposición documental;

"VI. Ejecutar la baja documental de los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y, en su caso, plazos de conservación y que no posean valores históricos, conforme a las disposiciones aplicables;

"VII. Identificar los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y que cuenten con valores históricos, y que serán transferidos a los archivos históricos de los sujetos obligados, según corresponda;

"VIII. Promover las bajas de los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido sus plazos de conservación y que no posean valores históricos conforme a las disposiciones legales aplicables;

"IX. Integrar a sus respectivos expedientes, el registro de los procesos de disposición documental, incluyendo oficios, dictámenes, actas e inventarios;

"X. Publicar, al final de cada año, los dictámenes y actas de baja documental y transferencia secundaria, en los términos que establezcan las disposiciones en la materia y conservarlos en el archivo de concentración por un periodo de diez años a partir de la fecha de su elaboración;

"XI. Realizar la transferencia secundaria de las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y posean valores evidenciales, testimoniales e informativos al archivo histórico del sujeto obligado, o Archivo General del Estado, según corresponda; y



lo 21 de la propia ley local¹⁸ y resulta acorde con los artículos 29, párrafo último y 31, párrafo último, de la Ley General de Archivos.¹⁹ En consecuencia, reconoce su validez.

b. Razones del voto concurrente

Coincido con la invalidez del artículo 3, fracción VI, en la porción normativa que señala "El área coordinadora de archivos del Gobierno del Estado se denomi-

"XII. Las que establezcan el Consejo Nacional o Estatal, en sus respectivos ámbitos de competencia, y las demás disposiciones aplicables en la materia.

"Los sujetos obligados podrán coordinarse para establecer archivos de concentración comunes con la denominación y en los términos de los convenios o instrumentos que les den origen, debiendo identificar con claridad a los responsables de la administración de los archivos y dar aviso a la Dirección General de Archivo del Estado y al Consejo Estatal de Archivos, en un plazo máximo de cinco días hábiles posteriores a su designación."

¹⁸ "ARTÍCULO 21. El Sistema Institucional de Archivos de cada sujeto obligado deberá integrarse por:

"I. Un Área Coordinadora de Archivos;

"II. Las Áreas Operativas siguientes:

"a) Oficialía de partes o de gestión documental;

"b) Archivo de trámite, por área o unidad;

"c) Archivo de concentración;

"d) Archivo histórico, en su caso, sujeto a la capacidad presupuestal y técnica del sujeto obligado; y

"III. Un Grupo Interdisciplinario como órgano de coordinación para efectos del proceso de valoración documental.

"El titular del sujeto obligado de que se trate nombrará al titular del Área Coordinadora de Archivos. Los responsables de las áreas operativas a que se refiere la fracción II, incisos a) y b), serán nombrados por el titular de cada unidad administrativa; a su vez, los responsables referidos en los incisos c) y d), serán nombrados por el titular del Área Coordinadora de Archivos correspondiente.

"Los encargados y responsables de cada área deberán ser servidores públicos y contar con licenciatura u oficio en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística.

"Los titulares de los sujetos obligados tienen el deber de establecer las condiciones que permitan la capacitación y profesionalización de dichos responsables para el buen funcionamiento de los archivos."

¹⁹ Ley General de Archivos

"ARTÍCULO 29. ...

"Los responsables de las áreas de correspondencia deben contar con los conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acordes con su responsabilidad; y los titulares de las unidades administrativas tienen la obligación de establecer las condiciones que permitan la capacitación de dichos responsables para el buen funcionamiento de los archivos."

"ARTÍCULO 31. ...

"Los responsables de los archivos de concentración deben contar con los conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acordes a su responsabilidad; de no ser así, los titulares de los sujetos obligados tienen la obligación de establecer las condiciones que permitan la capacitación de los responsables para el buen funcionamiento de los archivos."



nará Dirección General de Archivos del Estado".²⁰ así como con la validez del artículo 85.²¹ ambos de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios; pero por razones distintas.

Considero que el citado artículo 3, fracción VI, no puede válidamente referirse a un "Área Coordinadora de Archivos del Gobierno del Estado", pues, conforme a los artículos 4, fracción X y 27 de la Ley General de Archivos,²² cada sujeto obligado, definido por el propio artículo 4, en la diversa fracción LVI,²³ como "cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y

²⁰ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**

"**ARTÍCULO 3.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

...

"**VI.** Área Coordinadora de Archivos: a la encargada de promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y administración de archivos, así como de coordinar las áreas operativas del sistema institucional de archivos de los sujetos obligados. El área coordinadora de archivos del Gobierno del Estado se denominará Dirección General de Archivos del Estado; ..."

²¹ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**

"**ARTÍCULO 85.** El Archivo General del Estado es el órgano especializado en materia de archivos que goza de autonomía técnica y gestión, sectorizado a la Secretaría General de Gobierno, y contará con un director general."

²² **Ley General de Archivos**

"**ARTÍCULO 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

"**X.** Área coordinadora de archivos: A la instancia encargada de promover y vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de gestión documental y administración de archivos, así como de coordinar las áreas operativas del sistema institucional de archivos; ..."

"**ARTÍCULO 27.** El área coordinadora de archivos promoverá que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y la de la entidad federativa en esta materia."

²³ "**ARTÍCULO 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

"**LVI.** Sujetos obligados: A cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo 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 de la federación, las entidades federativas y los Municipios, así como a las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público; ..."



ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los Municipios; y las personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público", debe tener un Área Coordinadora de Archivos, que forme parte tanto de su Grupo Interdisciplinario²⁴ como de su Sistema Institucional.²⁵

Al no tener clara esta figura y pretender que exista un "área que coordine los archivos en todo el Estado", denominada "Dirección General de Archivos del Estado", el legislador local termina por asimilarla al Archivo General Estatal, como se advierte, entre otros, de los artículos 38, 44, 86, 87, 88 y 93 de la Ley de Archivos del Estado,²⁶ en los que se le otorgan atribuciones y obligaciones que,

²⁴ **"ARTÍCULO 4.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

"...

"XXXV. Grupo interdisciplinario: Al conjunto de personas que deberá estar integrado por el titular del área coordinadora de archivos; la unidad de transparencia; los titulares de las áreas de planeación estratégica, jurídica, mejora continua, órganos internos de control o sus equivalentes; las áreas responsables de la información, así como el responsable del archivo histórico, con la finalidad de coadyuvar en la valoración documental; ..."

²⁵ **"ARTÍCULO 21.** El Sistema Institucional de cada sujeto obligado deberá integrarse por:

"I. Un área coordinadora de archivos, y

"II. Las áreas operativas siguientes:

"a) De correspondencia;

"b) Archivo de trámite, por área o unidad;

"c) Archivo de concentración, y

"d) Archivo histórico, en su caso, sujeto a la capacidad presupuestal y técnica del sujeto obligado.

"Los responsables de los archivos referidos en la fracción II, inciso b), serán nombrados por el titular de cada área o unidad; los responsables del archivo de concentración y del archivo histórico serán nombrados por el titular del sujeto obligado de que se trate.

"Los encargados y responsables de cada área deberán contar con licenciatura en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística."

²⁶ **"ARTÍCULO 38.** Los sujetos obligados podrán coordinarse para establecer archivos históricos comunes en los términos de los convenios o instrumentos que les den origen, debiendo identificar con claridad a los responsables de la administración de los archivos y dar aviso a la Dirección General de Archivos del Estado y al Consejo Estatal, en un plazo máximo de cinco días hábiles posteriores a su designación."

"ARTÍCULO 44. Los Municipios podrán libremente coordinarse para establecer archivos históricos comunes con carácter regional, en los términos que establezcan los convenios correspondientes y los instrumentos jurídicos de su creación.

"El convenio o instrumento que dé origen a la coordinación referida en el párrafo anterior deberá identificar con claridad a los responsables de la Dirección General de Archivos Regional y de sus áreas operativas, debiendo dar aviso a la Dirección General de Archivos del Estado y al Consejo Estatal, en un plazo máximo de cinco días hábiles posteriores a su designación."

"ARTÍCULO 86. Cuando los archivos generales de los sujetos obligados diferentes al Poder Ejecutivo que no cuenten con la capacidad y recursos necesarios para el adecuado manejo que requie-



ran los documentos históricos, podrán celebrar convenios de colaboración con la Dirección General de Archivos del Estado, a efecto de que el resguardo de los mismos se haga en sus instalaciones o, en su caso, se dé la asesoría y capacitación para la creación y operación del mismo."

"ARTÍCULO 87. La Secretaría General de Gobierno tendrá a su cargo la Dirección General de Archivos del Estado, así como el Archivo Histórico del Estado, y el Archivo de Concentración; y apoyará las dependencias de la administración pública en lo relativo a la organización y funcionamiento de sus archivos de trámite o generales."

"ARTÍCULO 88. La Dirección General de Archivos del Estado tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- "I. Fungir, mediante su titular, como coordinador general del Sistema Estatal y del Consejo Estatal;
- "II. Dirigir al Archivo Histórico del Estado y al Archivo General de Concentración del Ejecutivo, con el fin de que cumplan sus facultades y obligaciones;
- "III. Establecer mecanismos de cooperación y asesoría con otras instituciones gubernamentales y privadas;
- "IV. Publicar y distribuir obras y colecciones para apoyar el conocimiento de su acervo, así como para promover la cultura archivística, de consulta y aprovechamiento del patrimonio documental de la nación;
- "V. Diseñar e implementar programas de capacitación en materia de archivos;
- "VI. Promover la incorporación de la materia archivística en programas educativos de diversos niveles académicos;
- "VII. Definir el procedimiento para el acceso a los documentos contenidos en sus archivos históricos;
- "VIII. Promover la difusión del patrimonio documental del Estado;
- "IX. Realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados en el Estado en coordinación con el Archivo General de la Nación;
- "X. Coadyuvar con las autoridades competentes en la recuperación y, en su caso, incorporación a los acervos de archivos que tengan valor histórico;
- "XI. Expedir copias certificadas y dictámenes de autenticidad de los documentos existentes en los acervos del Archivo Histórico del Estado;
- "XII. Determinar los procedimientos para proporcionar servicios archivísticos al público usuario;
- "XIII. Brindar asesoría técnica sobre gestión documental y administración de archivos a los sujetos obligados que integran el Sistema Estatal;
- "XIV. Coadyuvar en la elaboración de Normas Oficiales Mexicanas en materia de archivos o vinculadas a la misma;
- "XV. Fomentar el desarrollo profesional de archivistas, a través de convenios de colaboración o concertación con autoridades e instituciones educativas públicas o privadas, nacionales o extranjeras;
- "XVI. Suscribir convenios en materia archivística en el ámbito nacional e internacional, en coordinación con las autoridades competentes en la materia;
- "XVII. Coordinar acciones con las instancias competentes a fin de prevenir y combatir el tráfico ilícito del patrimonio documental del Estado;
- "XVIII. Fungir como órgano normativo y de consulta de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Estatal en materia archivística;
- "XIX. Organizar y participar en eventos nacionales e internacionales en la materia; y
- "XX. Las demás establecidas en esta Ley y en otras disposiciones legales aplicables."

"ARTÍCULO 93. En caso de carecer de los recursos necesarios para establecer un archivo general municipal, los gobiernos de los Municipios podrán celebrar convenios con la Dirección General de Archivos del Estado de Jalisco, a fin de recibir asesoría y capacitación para la creación y operación del mismo."



de acuerdo con los artículos 105 y 106, entre otros, de la Ley General de Archivos²⁷ –equivalentes a nivel local, en términos del artículo 71 del mismo ordenamiento²⁸ son propias de aquél, como entidad especializada en esta materia.

²⁷ **"ARTÍCULO 105.** El Archivo General es la entidad especializada en materia de archivos, que tiene por objeto promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la Nación, con el fin de salvaguardar la memoria nacional de corto, mediano y largo plazo; así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas."

"ARTÍCULO 106. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones:

"I. Fungir, mediante su titular, como presidente del Consejo Nacional;

"II. Organizar, conservar y difundir el acervo documental, gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas y las disposiciones jurídicas aplicables;

"III. Elaborar, actualizar y publicar en formatos abiertos los inventarios documentales de cada fondo en su acervo;

"IV. Fungir como órgano de consulta de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal en materia archivística;

"V. Llevar a cabo el registro y validación de los instrumentos de control archivístico de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal;

"VI. Emitir el dictamen de baja documental o de transferencia secundaria para los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal, los cuales se considerarán de carácter histórico;

"VII. Autorizar, recibir y resguardar las transferencias secundarias de los documentos de archivo con valor histórico producidos por el Poder Ejecutivo Federal;

"VIII. Analizar la pertinencia de recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Federal;

"IX. Recibir transferencias de documentos de archivo con valor histórico de sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Federal;

"X. Analizar y aprobar, en su caso, las peticiones de particulares que posean documentos y soliciten sean incorporados de manera voluntaria a acervos del Archivo General;

"XI. Establecer técnicas de reproducción que no afecten la integridad física de los documentos;

"XII. Proveer, cuando los documentos históricos presenten un deterioro físico que impida acceder a ellos directamente, su conservación y restauración que permita su posterior reproducción que no afecte la integridad del documento;

"XIII. Desarrollar investigaciones encaminadas a la organización, conservación y difusión del patrimonio documental que resguarda;

"XIV. Emitir dictámenes técnicos sobre archivos en peligro de destrucción o pérdida, y las medidas necesarias para su rescate;

"XV. Establecer mecanismos de cooperación y asesoría con otras instituciones gubernamentales y privadas;

"XVI. Publicar y distribuir obras y colecciones para apoyar el conocimiento de su acervo, así como para promover la cultura archivística, de consulta y aprovechamiento del patrimonio documental de la Nación;

"XVII. Diseñar e implementar programas de capacitación en materia de archivos;

"XVIII. Promover la incorporación de la materia archivística en programas educativos de diversos niveles académicos;

"XIX. Definir el procedimiento para el acceso a los documentos contenidos en sus archivos históricos;



Luego, más que un problema en la denominación –como alega el accionante– o en la asignación de la titularidad de dos órganos distintos al mismo sujeto –como apunta la sentencia–, existe un problema de fondo, al prever un órgano diferente al Archivo General del Estado, al que se otorgan funciones que a éste corresponden, bajo una naturaleza jurídica que no se ajusta a lo dispuesto por la Ley General de Archivos respecto de las "áreas coordinadoras de archivos"; razón por la cual coincido con la invalidez de la norma que se refiere a este órgano y la validez de la relativa al Archivo General Estatal.

"XX. Custodiar el patrimonio documental de la Nación de su acervo;

"XXI. Realizar la declaratoria de patrimonio documental de la Nación;

"XXII. Realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados;

"XXIII. Otorgar las autorizaciones para la salida del país de documentos considerados patrimonio documental de la Nación;

"XXIV. Coadyuvar con las autoridades competentes, en la recuperación y, en su caso, incorporación a sus acervos de archivos que tengan valor histórico;

"XXV. Expedir copias certificadas, transcripciones paleográficas y dictámenes de autenticidad de los documentos existentes en sus acervos;

"XXVI. Determinar los procedimientos para proporcionar servicios archivísticos al público usuario;

"XXVII. Brindar asesoría técnica sobre gestión documental y administración de archivos;

"XXVIII. Coadyuvar en la elaboración de Normas Oficiales Mexicanas en materia de archivos o vinculadas a la misma;

"XXIX. Fomentar el desarrollo profesional de archivólogos, archivónomos y archivistas, a través de convenios de colaboración o concertación con autoridades e instituciones educativas públicas o privadas, nacionales o extranjeras;

"XXX. Proporcionar los servicios complementarios que determinen las disposiciones reglamentarias y demás disposiciones jurídicas aplicables;

"XXXI. Suscribir convenios en materia archivística en el ámbito nacional e internacional, en coordinación con las autoridades competentes en la materia;

"XXXII. Coordinar acciones con las instancias competentes a fin de prevenir y combatir el tráfico ilícito del patrimonio documental de la Nación;

"XXXIII. Organizar y participar en eventos nacionales e internacionales en la materia, y

"XXXIV. Las demás establecidas en esta Ley y en otras disposiciones jurídicas aplicables."

²⁸ "ARTÍCULO 71. Las leyes de las entidades federativas regularán los Sistemas locales, los cuales contarán con un consejo local, como órgano de coordinación.

"Asimismo, se deberá prever la creación de un archivo general como la entidad especializada en materia de archivos. Su titular deberá tener nivel de subsecretario, titular de unidad administrativa o su equivalente.

"En los consejos locales participarán los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, según corresponda, en los términos de la legislación de cada entidad federativa.

"El cumplimiento de las atribuciones de los consejos locales estará a cargo de los archivos generales o las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, según corresponda.

"Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas locales equivalentes a las que esta Ley otorga al Sistema Nacional."



Por otra parte, concuerdo con la inexistencia de las omisiones alegadas respecto de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como respecto de sus artículos 29, 31 y 33²⁹ y, por ende, con su validez; aunque difiero de una consideración.

Si bien es cierto que ni la ley de archivos estatal, ni su artículo 29, prevén el requisito para ser titular del Área Coordinadora de Archivos, a que se refiere el artículo

²⁹ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**

"ARTÍCULO 29. Las Áreas Coordinadoras de Archivos promoverán que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado."

"ARTÍCULO 31. Las oficialías de partes o de gestión documental son responsables de la recepción, registro, seguimiento y despacho de la documentación para la integración de los expedientes de los archivos de trámite. Estas áreas deberán de realizar las siguientes funciones:

"I. Recibir la correspondencia de entrada;

"II. Realizar la digitalización de los documentos;

"III. Llevar el registro de la documentación a través de un sistema o base de datos que contará mínimo con la siguiente información:

"a) El número identificador o folio consecutivo de ingreso;

"b) El asunto o breve descripción del contenido del documento;

"c) Fecha y hora de recepción;

"d) Medio por el cual ingresó; y

"e) Área y receptor del documento con nombre y área administrativa;

"IV. Facilitar un código de identificación, ya sea un código alfanumérico u otro pertinente; y

"V. Distribuir la documentación a los archivos de trámites para la debida integración de los expedientes.

"En caso de documentos que sean remitidos a la oficialía de partes o de gestión documental a través de medios electrónicos, el responsable tomará en consideración si es necesario que se haga la impresión de los mismos o se reciban y sean derivados por dichos medios."

"ARTÍCULO 33. Cada sujeto obligado debe contar con un archivo de concentración, que tendrá las siguientes funciones:

"I. Asegurar y describir los fondos bajo su resguardo, así como la consulta de los expedientes;

"II. Recibir las transferencias primarias y brindar servicios de préstamo y consulta a las unidades o áreas administrativas productoras de la documentación que resguarda;

"III. Conservar los expedientes hasta cumplir su vigencia documental de acuerdo con lo establecido en el catálogo de disposición documental;

"IV. Colaborar con el Área Coordinadora de Archivos en la elaboración de los instrumentos de control archivístico previstos en esta ley y demás disposiciones aplicables;

"V. Participar con el Área Coordinadora de Archivos en la elaboración de los criterios de valoración y disposición documental;

"VI. Ejecutar la baja documental de los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y, en su caso, plazos de conservación y que no posean valores históricos, conforme a las disposiciones aplicables;



27, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos,³⁰ consistente en tener, al menos, el nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado; a diferencia de lo que se señala en la sentencia, la citada ley no es omisa en prever requisito alguno al respecto, pues el párrafo penúltimo del artículo 21³¹ dispone que los responsables de cada una de las áreas que integran el sistema institucional de archivos del sujeto obligado, entre las que se encuentra el Área Coordinadora de Archivos, deben ser servidores públicos y contar con licenciatura u oficio en áreas afines o conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en materia archivística –acorde con lo dispuesto por el párrafo último del artículo 21 de la ley general–.³²

"VII. Identificar los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y que cuenten con valores históricos, y que serán transferidos a los archivos históricos de los sujetos obligados, según corresponda;

"VIII. Promover las bajas de los expedientes que integran las series documentales que hayan cumplido sus plazos de conservación y que no posean valores históricos conforme a las disposiciones legales aplicables;

"IX. Integrar a sus respectivos expedientes, el registro de los procesos de disposición documental, incluyendo oficios, dictámenes, actas e inventarios;

"X. Publicar, al final de cada año, los dictámenes y actas de baja documental y transferencia secundaria, en los términos que establezcan las disposiciones en la materia y conservarlos en el archivo de concentración por un periodo de diez años a partir de la fecha de su elaboración;

"XI. Realizar la transferencia secundaria de las series documentales que hayan cumplido su vigencia documental y posean valores evidenciales, testimoniales e informativos al archivo histórico del sujeto obligado, o Archivo General del Estado, según corresponda; y

"XII. Las que establezcan el Consejo Nacional o Estatal, en sus respectivos ámbitos de competencia, y las demás disposiciones aplicables en la materia.

"Los sujetos obligados podrán coordinarse para establecer archivos de concentración comunes con la denominación y en los términos de los convenios o instrumentos que les den origen, debiendo identificar con claridad a los responsables de la administración de los archivos y dar aviso a la Dirección General de Archivo del Estado y al Consejo Estatal de Archivos, en un plazo máximo de cinco días hábiles posteriores a su designación."

³⁰ Ley General de Archivos

"ARTÍCULO 27. ...

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y la de la entidad federativa en esta materia."

³¹ **"ARTÍCULO 21. ...**

"Los encargados y responsables de cada área deberán ser servidores públicos y contar con licenciatura u oficio en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística. ..."

³² Ley General de Archivos

"ARTÍCULO 21. ...



Al margen de lo anterior, coincido en que, aun cuando no contemplen el requisito referido, ni aquellos para ser Director del Archivo General del Estado, resultan directamente aplicables los artículos 27 y 111 de la Ley General de Archivos,³³ cuyo contenido no tenía que ser replicado por el legislador local.

Así también, coincido en que, contrario a lo afirmado por el promovente, la ley de archivos estatal no es omisa en establecer el perfil de los responsables de las oficialías de partes o de gestión documental y de los archivos de concentración, pues, aunque no lo hace en los artículos 31 y 33, impugnados, lo contempla en el citado párrafo penúltimo del artículo 21 –acorde con lo dispuesto por el ya referido párrafo último del artículo 21, así como en los artículos 29, párrafo último y 31, párrafo último, de la ley general–.³⁴

"Los encargados y responsables de cada área deberán contar con licenciatura en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística."

³³ **ARTÍCULO 27.** El área coordinadora de archivos promoverá que las áreas operativas lleven a cabo las acciones de gestión documental y administración de los archivos, de manera conjunta con las unidades administrativas o áreas competentes de cada sujeto obligado.

"El titular del área coordinadora de archivos deberá tener al menos nivel de director general o su equivalente dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado. La persona designada deberá dedicarse específicamente a las funciones establecidas en esta Ley y la de la entidad federativa en esta materia."

ARTÍCULO 111. El director general será nombrado por el Presidente de la República y deberá cubrir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento;

II. Poseer, al día de la designación, preferentemente el grado académico en ciencias sociales o humanidades, expedido por autoridad o institución facultada para ello, o bien, contar con experiencia mínima de cinco años en materia archivística;

III. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;

IV. Tener cuando menos treinta años de edad al día de la designación;

V. No ser cónyuge, ni tener relación de parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno, y

VI. No haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de un partido o agrupación política, Gobernador de algún estado o jefe de Gobierno de la Ciudad de México, durante el año previo al día de su nombramiento.

"Durante su gestión, el director general no podrá desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que puede desempeñar en las instituciones docentes, científicas o de beneficencia, siempre que sean compatibles con sus horarios, responsabilidades y actividades dentro del Archivo General."

³⁴ **ARTÍCULO 29.** ...

"Los responsables de las áreas de correspondencia deben contar con los conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acordes con su responsabilidad; y los titulares de las unidades administrativas tienen la obligación de establecer las condiciones que permitan la capacitación de dichos responsables para el buen funcionamiento de los archivos."



IV. Tema 13. Artículos 81 y 88, fracción IX, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

a. Fallo mayoritario

Por una parte, la sentencia declara infundado el concepto de invalidez en el que se impugna el artículo 81 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios,³⁵ por considerar que, al facultar al Archivo General del Estado para convenir con particulares o quien legalmente los represente las bases, procedimientos, condicionantes y garantías para hacer una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de éstos, invade la competencia que en este sentido se otorgó al Archivo General de la Nación en el artículo 75, párrafo último, de la Ley General de Archivos.³⁶

Al efecto, después de analizar los artículos 1, párrafo segundo, 4, fracción IX y 75 de la Ley General de Archivos,³⁷ reconoce la validez del precepto impugnado,

"ARTÍCULO 31. ...

"Los responsables de los archivos de concentración deben contar con los conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acordes a su responsabilidad; de no ser así, los titulares de los sujetos obligados tienen la obligación de establecer las condiciones que permitan la capacitación de los responsables para el buen funcionamiento de los archivos."

³⁵ **"ARTÍCULO 81.** El Archivo General del Estado convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares."

³⁶ **"ARTÍCULO 75. ...**

"El Archivo General convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares."

³⁷ **"ARTÍCULO 1. ...**

"Así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos y fomentar el resguardo, difusión y acceso público de archivos privados de relevancia histórica, social, cultural, científica y técnica de la Nación."

"ARTÍCULO 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

" ...

"IX. Archivos privados de interés público: Al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno. ..."

"ARTÍCULO 75. Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso, y aquellos declarados como Monumentos históricos, en términos de la Ley Federal sobre Monumentos



sobre la base de que, aun cuando el Archivo General de la Nación es el facultado para convenir con los particulares propietarios de archivos privados la realización de versiones facsimilares o digitales de los documentos que ahí se contengan y sean del interés público de la Nación, ello no impide a las entidades federativas determinar los documentos de archivos privados que sean considerados de interés público a nivel estatal, incluso, municipal y, en este sentido, convenir la realización de versiones facsimilares o digitales.

Por otra parte, la sentencia también declara infundado el concepto de invalidez en el que se impugna el artículo 88, fracción IX, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios,³⁸ por considerar que indebidamente faculta a la Dirección General de Archivos del Estado para emitir la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados estatales, en coordinación con el Archivo General de la Nación, pues, de conformidad con el artículo 106, fracción XXII, de la Ley General de Archivos,³⁹ dicha facultad corresponde en exclusiva a este último.

Al efecto, después de precisar que las entidades federativas sí están facultadas para determinar los archivos que constituyen su patrimonio documental, con independencia de que el Archivo General de la Nación ejerza sus facultades conforme a la ley general y emita declaratorias de patrimonio documental de

y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, deberán inscribirlos en el Registro Nacional, de conformidad con el Capítulo VI del presente Título.

"Asimismo, los particulares podrán solicitar al Archivo General asistencia técnica en materia de gestión documental y administración de archivos.

"Se consideran de interés público los documentos o archivos cuyo contenido resulte de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia nacional, de conformidad con los criterios que establezca el Consejo Nacional, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la Nación.

"El Archivo General convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares."

³⁸ **"ARTÍCULO 88.** La Dirección General de Archivos del Estado tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"IX. Realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados en el Estado en coordinación con el Archivo General de la Nación; ..."

³⁹ **"ARTÍCULO 106.** Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones:

"...

"XXII. Realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados; ..."



la Nación –con apoyo en el procedimiento legislativo que derivó en la emisión de esta ley y, particularmente, en sus artículos 4, fracciones VII y XLV y 86–;⁴⁰ reconoce la validez del precepto impugnado, sobre la base de que no existe invasión a la esfera de competencia del Archivo General de la Nación, relacionada con documentos que conforman el patrimonio nacional, pues la atribución otorgada al Archivo General del Estado se refiere a documentos que conforman el patrimonio estatal.

b. Razones del voto concurrente

Coincido con la validez de los artículos 81 y 88, fracción IX, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios;⁴¹ mas no con las consideraciones que sustentan la validez del segundo de ellos, relativas al patrimonio documental.

En efecto, las normas impugnadas se relacionan con los documentos y archivos privados de interés público que, conforme al artículo 4, fracción IX, de la Ley

⁴⁰ "ARTÍCULO 4. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"VII. Archivos generales: A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas;

"...

"XLV. Patrimonio documental: A los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, Municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil; ..."

"ARTÍCULO 86. Son parte del patrimonio documental de la Nación, por disposición de ley, los documentos de archivo considerados como Monumentos históricos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

"Las entidades federativas y los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía deberán determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental."

⁴¹ "ARTÍCULO 81. El Archivo General del Estado convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares."

"ARTÍCULO 88. La Dirección General de Archivos del Estado tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"IX. Realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados en el Estado en coordinación con el Archivo General de la Nación; ..."



General de Archivos,⁴² son aquéllos de propiedad o en posesión de particulares –que no reciban o ejerzan recursos públicos, ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno–, cuyo contenido resulta de importancia o relevancia histórica o cultural.

En este sentido, pueden existir documentos y archivos privados de interés público a nivel nacional y local y, respecto de estos últimos, las Legislaturas Locales tienen competencia para legislar, ajustándose a lo dispuesto por los artículos 75 y 106, fracción XXII, de la Ley General de Archivos,⁴³ en cuanto a la forma como se hará la declaratoria respectiva, la autoridad facultada para tal efecto y la posibilidad de convenir con los particulares o quien legalmente los represente las bases, procedimientos, condicionantes y garantías para hacer versiones facsimilares o digitales de los mismos.

La sentencia, para efectos del análisis constitucional del artículo 81 de la ley de archivos estatal, referente a esta posibilidad, atiende, como parámetro de validez, al párrafo último del citado artículo 75 de la Ley General de Archivos, con lo cual coincide; sin embargo, al examinar la constitucionalidad del artículo 88, fracción IX, de la ley local, relativo a la autoridad facultada para

⁴² **ARTÍCULO 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

IX. Archivos privados de interés público: Al conjunto de documentos de interés público, histórico o cultural, que se encuentran en propiedad de particulares, que no reciban o ejerzan recursos públicos ni realicen actos de autoridad en los diversos ámbitos de gobierno. ..."

⁴³ **ARTÍCULO 75.** Las personas físicas y morales, propietarios o poseedores de documentos o archivos considerados de interés público, deberán garantizar su conservación, preservación y acceso, y aquellos declarados como Monumentos históricos, en términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas, deberán inscribirlos en el Registro Nacional, de conformidad con el Capítulo VI del presente Título.

"Asimismo, los particulares podrán solicitar al Archivo General asistencia técnica en materia de gestión documental y administración de archivos.

"Se consideran de interés público los documentos o archivos cuyo contenido resulte de importancia o de relevancia para el conocimiento de la historia nacional, de conformidad con los criterios que establezca el Consejo Nacional, considerando los elementos característicos del patrimonio documental de la Nación.

"El Archivo General convendrá con los particulares o con quien legalmente los represente, las bases, procedimientos, condicionantes y garantías para realizar una versión facsimilar o digital de los documentos o archivos de interés público que se encuentren en posesión de particulares."

ARTÍCULO 106. Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General tiene las siguientes atribuciones:

"...

XXII. Realizar la declaratoria de interés público respecto de documentos o archivos privados; ..."



declarar como de interés público documentos o archivos privados, tiene en cuenta los artículos 4, fracciones VII y XLV y 86 de la ley general,⁴⁴ que se refieren al patrimonio documental de la entidad federativa.

Aunque la figura de "patrimonio documental" se encuentra vinculada con la de "archivos privados de interés público", existen disposiciones específicas en la Ley General de Archivos (artículos 4, fracción IX, 75 y 106, fracción XXII) que regulan esta última; por lo que considero que la confronta constitucional de las normas impugnadas sólo debe hacerse respecto de tales disposiciones, sin mezclar conceptos.

V. Tema 14. Artículo 124 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios

a. Fallo mayoritario

Por una parte, la sentencia desestima la acción de inconstitucionalidad en relación con la omisión que alega el accionante respecto del artículo 124 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios,⁴⁵ por considerar que sólo

⁴⁴ **ARTÍCULO 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

" ...

"**VII.** Archivos generales: A las entidades especializadas en materia de archivos en el orden local, que tienen por objeto promover la administración homogénea de los archivos, preservar, incrementar y difundir el patrimonio documental de la entidad federativa, con el fin de salvaguardar su memoria de corto, mediano y largo plazo, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas;

" ...

"**XLV.** Patrimonio documental: A los documentos que, por su naturaleza, no son sustituibles y dan cuenta de la evolución del Estado y de las personas e instituciones que han contribuido en su desarrollo; además de transmitir y heredar información significativa de la vida intelectual, social, política, económica, cultural y artística de una comunidad, incluyendo aquellos que hayan pertenecido o pertenezcan a los archivos de los órganos federales, entidades federativas, Municipios, alcaldías de la Ciudad de México, casas curales o cualquier otra organización, sea religiosa o civil; ..."

"**ARTÍCULO 86.** Son parte del patrimonio documental de la Nación, por disposición de ley, los documentos de archivo considerados como Monumentos históricos por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.

"Las entidades federativas y los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía deberán determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental."

⁴⁵ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**

"**ARTÍCULO 124.** Se considerará que comete una falta administrativa no grave, el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:



prevé las faltas administrativas no graves y omite establecer aquéllas susceptibles de calificarse como graves, conforme a lo dispuesto por el artículo 118, párrafo último, de la Ley General de Archivos;⁴⁶ al no haberse obtenido una mayoría calificada de ocho votos para declarar fundada dicha omisión.⁴⁷

Por otra parte, la sentencia declara fundado el concepto de invalidez en el que se impugna el citado artículo 124, por estimar que sus fracciones I, III y V califican como no graves faltas administrativas que la ley general califica como graves.

Al efecto, después de comparar el contenido del precepto impugnado y el del artículo 116 de la referida ley general⁴⁸ y advertir las diferencias apuntadas

"I. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;

"II. Omitir publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos; a menos que el órgano interno de control compruebe que se trató de un acto deliberado, lo cual será constitutivo de probable responsabilidad penal en los términos del Código Penal del Estado;

"III. Negarse a entregar los documentos que haya tenido a su disposición. Esta entrega deberá realizarse en los cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que renuncie o se le notifique su separación del cargo, salvo que exista un plazo diferente por la disposición legal que regula los procesos de entrega-recepción, debiendo elaborar en cualquier caso un acta circunstanciada;

"IV. Negarse a recibir los documentos a que se refiere la fracción anterior, y verificar que correspondan al contenido del acta circunstanciada, los inventarios e informes, debiendo solicitar las aclaraciones pertinentes dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del acto de entrega-recepción; en caso de encontrar alguna inconsistencia, deberá presentar denuncia de responsabilidad al órgano competente del que se trate;

"V. Actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos; y

"VI. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en esta ley, la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, y demás disposiciones aplicables que de ellos deriven."

⁴⁶ **ARTÍCULO 118.** ...

"Se considera grave el incumplimiento a las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 116 de la ley; asimismo las infracciones serán graves si son cometidas en contra de documentos que contengan información relacionada con graves violaciones a derechos humanos."

⁴⁷ Votaron a favor los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴⁸ **ARTÍCULO 116.** Se consideran infracciones a la presente ley, las siguientes:

"I. Transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables;

"II. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;



por el promovente; precisar que, en términos de los artículos 109, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución General⁴⁹ y 10 a 13 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas,⁵⁰ la calificación de una infracción como

"III. Actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos;

"IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima conforme a las facultades correspondientes, y de manera indebida, documentos de archivo de los sujetos obligados;

"V. Omitir la entrega de algún documento de archivo bajo la custodia de una persona al separarse de un empleo, cargo o comisión;

"VI. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General o, en su caso, las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos, y

"VII. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en esta ley y demás disposiciones aplicables que de ellos deriven."

⁴⁹ **"ARTÍCULO 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

"III. ...

"Las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control. ..."

⁵⁰ **"ARTÍCULO 10.** Las Secretarías y los Órganos internos de control, y sus homólogos en las entidades federativas tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, substanciación y calificación de las Faltas administrativas.

"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como Faltas administrativas no graves, las Secretarías y los Órganos internos de control serán competentes para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos de responsabilidad administrativa en los términos previstos en esta ley."

"En el supuesto de que las autoridades investigadoras determinen en su calificación la existencia de Faltas administrativas, así como la presunta responsabilidad del infractor, deberán elaborar el Informe de Presunta Responsabilidad Administrativa y presentarlo a la Autoridad substanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley. ..."

"ARTÍCULO 11. La Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas serán competentes para investigar y substanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves.

"En caso de que la Auditoría Superior y las Entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten posibles faltas administrativas no graves darán cuenta de ello a los Órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan. ..."

"ARTÍCULO 12. Los Tribunales, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estarán facultados para resolver la imposición de



grave o no es un aspecto que trasciende directamente en la determinación de la autoridad competente para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidades administrativas respectivo –con apoyo en lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 115/2017⁵¹ y 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019–,⁵² y aludir al sistema de responsabilidades administrativas que a nivel local establecen los artículos 123 a 128 de la propia Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios;⁵³ la sentencia declara la invalidez de las fracciones I, III y V del precepto impugnado, ya que, al asignar la calificativa de no graves a infracciones que la ley general contempla como graves, contravienen directamente su contenido, lo que repercute en la competencia de las autoridades que conocerán y resolverán los procedimientos.

sanciones por la comisión de Faltas administrativas graves y de Faltas de particulares, conforme a los procedimientos previstos en esta ley."

"ARTÍCULO 13. Cuando las Autoridades investigadoras determinen que de los actos u omisiones investigados se desprenden tanto la comisión de faltas administrativas graves como no graves por el mismo servidor público, por lo que hace a las Faltas administrativas graves substanciarán el procedimiento en los términos previstos en esta ley, a fin de que sea el Tribunal el que imponga la sanción que corresponda a dicha falta. Si el Tribunal determina que se cometieron tanto faltas administrativas graves, como faltas administrativas no graves, al graduar la sanción que proceda tomará en cuenta la comisión de éstas últimas."

⁵¹ Resuelta por el Tribunal en Pleno, en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, por unanimidad de votos en este punto.

⁵² Resuelta por el Tribunal en Pleno, en sesión de primero de marzo de dos mil veintiuno, bajo la Ponencia del Ministro Pardo Rebolledo, por unanimidad de votos en lo general, con las siguientes salvedades: por lo que se refiere al artículo 96, por mayoría de ocho votos, con voto en contra de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y del Ministro Laynez Potisek; por lo que se refiere al artículo 142, párrafo segundo, por mayoría de diez votos, con voto en contra de la Ministra Esquivel Mossa; por lo que se refiere al artículo 81, fracción II, inciso d), por mayoría de nueve votos, con voto en contra de los Ministros Aguilar Morales y Laynez Potisek; por lo que se refiere al conjunto de artículos que se abordan en el tema 1 y porciones normativas, por mayoría de diez votos, con voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá; por lo que se refiere a los artículos 24, 75 y 81, inciso a), por mayoría de diez votos, con voto en contra del Ministro Laynez Potisek; por lo que se refiere a los artículos 66 y 64, correspondientes al tema 2, por mayoría de nueve votos, con voto en contra de la Ministra Ríos Farjat y del Ministro Laynez Potisek.

⁵³ **Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios**

"ARTÍCULO 123. Las responsabilidades a que se refiere este capítulo se constituirán, en primer término, a los sujetos que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las hayan originado y, subsidiariamente, y en ese orden, al titular del sujeto obligado que por la índole de sus funciones, haya omitido la revisión o autorizado tales actos, por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

Serán responsables solidarios con los servidores públicos, los particulares, persona física o jurídica, en los casos en que hayan participado y originado cualquier tipo de responsabilidad prevista en este título."



b. Razones del voto concurrente

Aun cuando la acción se desestimó en relación con la omisión alegada respecto del artículo 124 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios,⁵⁴ me manifesté a favor de la propuesta de declararla fundada, pues, en

"ARTÍCULO 125. Las infracciones administrativas en materia de la presente ley, cometidas por particulares, serán sancionadas por las autoridades que resulten competentes de conformidad con las normas aplicables.

"La autoridad competente podrá imponer multas de diez y hasta mil quinientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización e individualizará las sanciones considerando los siguientes criterios:

"I. La gravedad de la conducta constitutiva de la infracción;

"II. Los daños o perjuicios ocasionados por la conducta constitutiva de la infracción; y

"III. La reincidencia, en su caso, de la conducta constitutiva de la infracción.

En caso de reincidencia, las multas podrán duplicarse, dependiendo de la gravedad de la infracción cometida.

"Se considerará reincidente al que habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza."

"ARTÍCULO 126. Las sanciones administrativas señaladas en esta ley son aplicables sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal de quienes incurran en ellas.

"En caso de que existan hechos que pudieran ser constitutivos de algún delito, las autoridades estarán obligadas a realizar la denuncia ante el Ministerio Público correspondiente, coadyuvando en la investigación y aportando todos los elementos probatorios con los que cuente."

"ARTÍCULO 127. El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada."

"ARTÍCULO 128. En ningún caso las oficialías de parte o unidades de gestión documental podrán rechazar las denuncias administrativas o penales que se le presenten, lo que en su caso deberá remitirla ante el órgano correspondiente."

⁵⁴ **ARTÍCULO 124.** Se considerará que comete una falta administrativa no grave, el servidor público cuyos actos u omisiones incumplan o transgredan lo contenido en las obligaciones siguientes:

"I. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;

"II. Omitir publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos; a menos que el órgano interno de control compruebe que se trató de un acto deliberado, lo cual será constitutivo de probable responsabilidad penal en los términos del Código Penal del Estado;

"III. Negarse a entregar los documentos que haya tenido a su disposición. Esta entrega deberá realizarse en los cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que renuncie o se le notifique su separación del cargo, salvo que exista un plazo diferente por la disposición legal que regula los procesos de entrega-recepción, debiendo elaborar en cualquier caso un acta circunstanciada;

"IV. Negarse a recibir los documentos a que se refiere la fracción anterior, y verificar que correspondan al contenido del acta circunstanciada, los inventarios e informes, debiendo solicitar las aclaraciones pertinentes dentro del término de cinco días hábiles contados a partir del acto de entrega-recepción; en caso de encontrar alguna inconsistencia, deberá presentar denuncia de responsabilidad al órgano competente del que se trate;



términos de los artículos 120 y cuarto transitorio de la Ley General de Archivos,⁵⁵ el Congreso Local se encontraba obligado a legislar sobre infracciones, de conformidad con lo dispuesto por este ordenamiento emitido en cumplimiento al mandato de homogeneidad y ajuste en los tres niveles de gobierno en esta materia, establecido en la fracción XXIX-T del artículo 73 de la Constitución General;⁵⁶ lo cual no fue observado por el legislador estatal, al contemplar únicamente las infracciones no graves y no las graves, en contraposición al artículo 118, párrafo último, de la citada ley general.⁵⁷

Por otro lado, coincido con lo señalado en la sentencia, en cuanto a que, al prever el precepto impugnado, en sus fracciones I, III y V, como no graves infracciones que, de acuerdo con el mencionado artículo de la ley general, en relación con el diverso 116, fracciones II, III y V, del propio ordenamiento,⁵⁸ se consideran graves, contraviene directamente los estándares establecidos en atención al mandato de homogeneidad referido; lo que trasciende, incluso, a la determi-

"V. Actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos; y

"VI. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en esta ley, la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, y demás disposiciones aplicables que de ellos deriven."

⁵⁵ **"ARTÍCULO 120.** Los congresos locales emitirán las disposiciones que establezcan las infracciones, procedimientos y órganos competentes que conocerán del incumplimiento de esta ley."

"CUARTO. En un plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las legislaturas de cada entidad federativa, deberán armonizar sus ordenamientos relacionados con la presente ley.

"El Consejo Nacional emitirá lineamientos, mecanismos y criterios para la conservación y resguardo de documentos de acuerdo a las características económicas, culturales y sociales de cada región en los Municipios que no tengan condiciones presupuestarias ni técnicas y cuenten con una población menor a 70,000 habitantes."

⁵⁶ **"ARTÍCULO 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-T. Para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos. ..."

⁵⁷ **"ARTÍCULO 118.** ...

"Se considera grave el incumplimiento a las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 116 de la Ley; asimismo las infracciones serán graves si son cometidas en contra de documentos que contengan información relacionada con graves violaciones a derechos humanos."

⁵⁸ **"ARTÍCULO 116.** Se consideran infracciones a la presente Ley, las siguientes:

"I. Transferir a título oneroso o gratuito la propiedad o posesión de archivos o documentos de los sujetos obligados, salvo aquellas transferencias que estén previstas o autorizadas en las disposiciones aplicables;

"II. Impedir u obstaculizar la consulta de documentos de los archivos sin causa justificada;



nación de la autoridad competente para investigar, sustanciar y resolver el procedimiento de responsabilidades administrativas respectivo.

Además, advierto que, en su fracción II, contempla una excepción que la ley general no prevé (que el órgano interno de control compruebe que se trató de un acto deliberado) y, en sus fracciones IV y VI, infracciones que este ordenamiento no establece (negarse a recibir los documentos que haya tenido a su disposición el servidor público que se separe de su cargo, así como contravenir lo dispuesto en leyes distintas a las que regulan la materia de archivos, como la de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado); esto último, aparte de no ajustarse, se ha considerado inválido por el Tribunal en Pleno en los asuntos en materia de responsabilidades administrativas que refiere la sentencia (acciones de inconstitucionalidad 115/2017 y 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019).

Por si fuera poco, en su acápite, prevé que solamente los servidores públicos pueden incurrir en infracción, cuando la ley general no hace esta precisión, en la inteligencia de que también los particulares pueden caer en falta.

Por las razones expuestas, considero que, ante la deficiente regulación de las infracciones administrativas en materia archivística por parte del legislador local, debió invalidarse el artículo 124 en su totalidad.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de octubre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"III. Actuar con dolo o negligencia en la ejecución de medidas de índole técnica, administrativa, ambiental o tecnológica, para la conservación de los archivos;

"IV. Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima conforme a las facultades correspondientes, y de manera indebida, documentos de archivo de los sujetos obligados;

"V. Omitir la entrega de algún documento de archivo bajo la custodia de una persona al separarse de un empleo, cargo o comisión;

"VI. No publicar el catálogo de disposición documental, el dictamen y el acta de baja documental autorizados por el Archivo General o, en su caso, las entidades especializadas en materia de archivos a nivel local, así como el acta que se levante en caso de documentación siniestrada en los portales electrónicos, y

"VII. Cualquier otra acción u omisión que contravenga lo dispuesto en esta ley y demás disposiciones aplicables que de ellos deriven."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA ANTE LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL TITULAR DE DICHO ÓRGANO.

II. LIBRE CONCURRENCIA. SU DEFINICIÓN Y ALCANCES.

III. COMPETENCIA ECONÓMICA. SU DEFINICIÓN Y ALCANCES.

IV. BARRERAS A LA COMPETENCIA Y A LA LIBRE CONCURRENCIA. SU DEFINICIÓN Y ALCANCES.

V. TRANSPORTE PÚBLICO. LA SUJECCIÓN DEL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES Y PERMISOS PARA LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO A ESTUDIOS TÉCNICOS Y SOCIOECONÓMICOS NO CONSTITUYE, POR SÍ MISMO, UNA BARRERA INJUSTIFICADA A LA LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA (ARTÍCULOS 243, 245 Y 267 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA, PUBLICADOS MEDIANTE DECRETO NÚMERO 864 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL MIÉRCOLES DIEZ DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECIOCHO, TOMO CIX, NÚMERO 125, SECCIÓN SEGUNDA).

VI. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. LA FALTA DE PREVISIÓN LEGAL DE LAS PARTICULARIDADES DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS Y SOCIOECONÓMICOS QUE SERVIRÁN DE BASE PARA LA ENTREGA DE CONCESIONES Y PERMISOS PARA LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (ARTÍCULO 267 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).

VII. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. LA ATRIBUCIÓN PARA DECRETAR EL CIERRE DE UNA RUTA CUANDO EL SERVICIO SE ENCUENTRE SATISFECHO NO CONSTITUYE POR SÍ UNA BARRERA INJUSTIFICADA A LA LIBRE CONCURRENCIA (ARTÍCULO 252 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).



VIII. TRANSPORTE PÚBLICO DE CARGA EN EL ESTADO DE SINALOA. LA EXIGENCIA DE UNA DECLARATORIA DE NECESIDAD BASADA EN ESTUDIOS TÉCNICOS PARA OTORGAR UNA CONCESIÓN O PERMISO PARA PRESTAR ESE SERVICIO NO ORIGINA POR SÍ UNA BARRERA INJUSTIFICADA A LA LIBRE CONCURRENCIA (ARTÍCULOS 135, FRACCIÓN II, Y 169 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).

IX. TRANSPORTE PÚBLICO DE CARGA EN EL ESTADO DE SINALOA. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE JUSTIFIQUEN LA NECESIDAD DE OTORGAR NUEVAS CONCESIONES O PERMISOS COMO REQUISITO QUE DEBE CONTENER LA DECLARATORIA DE NECESIDAD (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 269, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).

X. TRANSPORTE PÚBLICO DE CARGA EN EL ESTADO DE SINALOA. PARTICIPACIÓN DE LOS REPRESENTANTES DE LOS CONCESIONARIOS Y ORGANISMOS EMPRESARIALES EN LA INTEGRACIÓN DEL "CONSEJO DE MOVILIDAD" (ARTÍCULOS 10, PÁRRAFO TERCERO, Y 37 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).

XI. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. LA PREFERENCIA PARA OBTENER UNA NUEVA CONCESIÓN A LOS QUE LA ESTÉN EXPLOTANDO, EN IGUALDAD DE CIRCUNSTANCIAS, CUANDO SE PRESTE EL SERVICIO CONFORME A LOS PRINCIPIOS LEGALES ESTABLECIDOS, NO CONSTITUYE UNA BARRERA INJUSTIFICADA A LA LIBRE CONCURRENCIA (ARTÍCULO 256 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).

XII. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. LA PUBLICIDAD DE LAS SOLICITUDES DE OTORGAMIENTO O MODIFICACIÓN DE CONCESIONES Y PERMISOS PARA LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, NO VULNERA LA LIBRE CONCURRENCIA (ARTÍCULO 266 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).



XIII. TRANSPORTE PÚBLICO DE CARGA EN EL ESTADO DE SINALOA. ATRIBUCIONES DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO Y DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE DE LA ENTIDAD EN EL PROCESO DE OTORGAMIENTO DE PERMISOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARGA (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 15, FRACCIÓN IV, Y 16, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).

XIV. TRANSPORTE PARTICULAR DE PERSONAL O DE CARGA PROPIA EN EL ESTADO DE SINALOA. EL CONDICIONAMIENTO LEGAL DE LA EXPEDICIÓN DE PERMISOS EVENTUALES PARA REALIZAR AQUÉL CON MEDIOS QUE FORMEN PARTE DEL ACTIVO FIJO RESPECTIVO VULNERA LA LIBERTAD DE COMERCIO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 287, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).

XV. LIBERTAD DE COMERCIO. LAS RESTRICCIONES A SU EJECUCIÓN DEBEN SOMETERSE A UN TEST DE PROPORCIONALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 287, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).

XVI. TRANSPORTE PARTICULAR DE PERSONAL O DE CARGA PROPIA EN EL ESTADO DE SINALOA. EL CONDICIONAMIENTO LEGAL DE LA EXPEDICIÓN DE PERMISOS EVENTUALES PARA REALIZARLO SUJETO A QUE SE LLEVE A CABO CON MEDIOS QUE FORMEN PARTE DEL ACTIVO FIJO RESPECTIVO, CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN QUE, AUN CUANDO TIENE UN FIN CONSTITUCIONAL, NO RESULTA IDÓNEA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 287, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y FORME PARTE DE SU ACTIVO FIJO", DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).

XVII. PRÁCTICAS MONOPÓLICAS ABSOLUTAS. SU DEFINICIÓN Y alcances.

XVIII. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. LA PREVISIÓN LEGAL DE LA CELEBRACIÓN DE CONVENIOS O DE ORGANIZARSE ENTRE SÍ O CON TERCEROS, ASÍ COMO CONSTITUIR SOCIEDADES, UNIONES O



ASOCIACIONES QUE CONTRIBUYAN A OFRECER UN SERVICIO DE MAYOR EFICIENCIA, RENTABILIDAD Y CALIDAD, PREVIA AUTORIZACIÓN DE LAS BASES, POR LA AUTORIDAD ESTATAL CORRESPONDIENTE, NO ES INDICATIVA DE UNA PRÁCTICA MONOPÓLICA (ARTÍCULOS 158, 198 Y 223, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).

XIX. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. LA OBLIGACIÓN DE LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DE EVITAR ACTOS QUE PROVOQUEN COMPETENCIA DESLEAL, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (ARTÍCULO 104, FRACCIÓN XXVII, DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).

XX. TRANSPORTE PÚBLICO EN EL ESTADO DE SINALOA. LAS ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES DE ESE ESTADO PARA VIGILAR QUE NO SE FORMEN MONOPOLIOS, ACAPARAMIENTO DEL MERCADO O BARRERAS A LA LIBRE COMPETENCIA, SON AJENAS A LAS CONFERIDAS CONSTITUCIONALMENTE A LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA PARA INVESTIGAR Y SANCIONAR PRÁCTICAS MONOPÓLICAS (ARTÍCULOS 128, FRACCIÓN IV, Y 250 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).

XXI. LIBRE CONCURRENCIA Y COMPETENCIA ECONÓMICA. EN EL ÁMBITO DE LOS MERCADOS REGULADOS DEBE RECONOCERSE LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN A LAS AUTORIDADES PARA REGLAMENTAR LOS ACTOS PERMISIVOS QUE OTORGAN SIEMPRE Y CUANDO PERMITAN LA EXISTENCIA DE UN MERCADO QUE CUMPLA CON LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 28 CONSTITUCIONAL (ARTÍCULOS 128, FRACCIÓN IV, Y 250 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).

XXII. LIBRE COMPETENCIA Y LIBERTAD ECONÓMICA. LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA REGLAR Y SUPERVISAR LOS MERCADOS REGULADOS DEBEN VIGILAR EL DESARROLLO DE ÉSTOS PARA REALIZAR LAS MODIFICACIONES A LA NORMATIVA APLICABLE QUE PERMITA CORREGIR CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS, LO QUE CONSTITUYE UN ÁMBITO



NORMATIVO MÁS AMPLIO QUE EL MERAMENTE SANCIONATORIO (ARTÍCULOS 128, FRACCIÓN IV, Y 250 DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).

XXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 287, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y FORME PARTE DE SU ACTIVO FIJO", DE LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SINALOA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 98/2018. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 26 DE ENERO DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

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

VISTOS para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuraduría General de la República; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el nueve de noviembre de dos mil dieciocho, la Procuraduría General de la República, por conducto del subprocurador jurídico y de asuntos internacionales, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso del Estado de Sinaloa y del gobernador de ese Estado, demandando la invalidez de los artículos 10, párrafo tercero; 15, fracción IV; 16, fracción VII; 37; 104, fracción XXVII; 128, fracción IV; 135, fracción II; 149; 158; 195; 198; 223, párrafo segundo; 243; 245; 250; 252, párrafo primero; 256; 265; 266; 267; 269, párrafo primero y fracción I; 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa (LMSS), publicados mediante el Decreto Número 864 en el Periódico Oficial de la entidad el miércoles diez de octubre de dos mil dieciocho, tomo CIX, Número 125, sección segunda.



2. **Autoridades emisora y promulgadora.** Congreso del Estado de Sinaloa y gobernador del Estado de Sinaloa.

3. Señaló como precepto violado el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Se formularon los siguientes conceptos de invalidez:

"Único. Los artículos 10, párrafo tercero; 15, fracción IV; 16, fracción VII; 37; 104, fracción XXVII; 128, fracción IV; 135, fracción II; 149; 158; 195; 198; 223, párrafo segundo; 243; 245; 250; 252, párrafo primero; 256; 265; 266; 267; 269, párrafo primero y fracción I; 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa (LMSS), al regular conductas que constituyen prácticas monopólicas absolutas, limita la competencia de nuevos y potenciales participantes e impide la integración vertical o autoabastecimiento; adicionalmente, se invaden las facultades conferidas de manera exclusiva a la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), todo contraviniendo el artículo 28 de la CPEUM. En ese sentido, desarrolla los siguientes argumentos:

"Invalidez de los artículos 128, fracción IV y 250 de la LMSS.

"El primero de los mencionados, otorga a las autoridades competentes para conferir concesiones o permisos, la encomienda de vigilar que no se formen monopolios, acaparamientos o barreras de la libre competencia en el servicio de transporte público.

"El segundo establece que se otorgarán concesiones y permisos cuando no se incurran en prácticas prohibidas por la LFCE.

"En ese tenor, se advierte con claridad que esas disposiciones resultan contrarias a lo establecido en el artículo 28 de la CPEUM, en razón de que el Poder Constituyente otorgó de manera exclusiva a la Cofece y IFT, la facultad de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen la propia CPEUM y las leyes de rango



federal. Por tanto, esos artículos violan el modelo constitucional de Estado regulador y, en consecuencia, el orden de competencias reconocido y distribuido en la Carta Magna.

"Lo anterior, dado que al establecer que en la prestación del servicio de transporte público (de pasajeros y de carga) se debe vigilar que no se formen monopolios u otros fenómenos de acaparamiento del mercado, ni barreras a libre competencia, así como no otorgar concesiones y/o permiso a las personas físicas y morales que incurran en dicha conductas, otorga de forma directa a los operadores de la norma impugnada, la obligación de prevenir y combatir los monopolios, prácticas monopólicas o demás restricciones al funcionamiento eficiente en la prestación del servicio de transporte público, así como eliminar cualquier barrera a la competencia.

"Atribuciones de las cuales no puede disponer el Estado de Sinaloa, atendiendo a la cláusula federal de distribución de competencia que se establece en exclusiva a favor de los órganos autónomos en el artículo 28 de la Constitución Federal.

"A mayor abundamiento, de la iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo Federal, que dio origen a la reforma del artículo 28 de la CPEUM, publicada en el D.O.F., el 11 de junio de 2013, se desprenden como objetivos más importantes, los siguientes:

"• La creación de la Cofece y el IFT como órganos reguladores con autonomía constitucional, con las facultades necesarias para asegurar condiciones de competencia y libre concurrencia.

"• Dotar a la Comisión y al IFT, de manera exclusiva, de las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, dentro de las cuales se encuentran eliminar cualquier barrera a la competencia y libre concurrencia.

"Por tanto, desde la iniciativa se destacó a la Cofece y al IFT como órganos constitucionales autónomos, cuyo objeto es garantizar la libre concurrencia y competencia económica, facultad que ejercerán de forma exclusiva.



"Como ya se señaló en el marco constitucional de la presente demanda, es la Cofece quien de manera exclusiva cuenta con facultades para eliminar las barreras a la competencia y libre concurrencia en la materia que regula la LMSS, al no estar relacionada con radiodifusión y telecomunicaciones.

"Con lo que se aprecia que la voluntad del Constituyente fue establecer de manera limitada a los organismos autónomos que estarían facultados para prevenir, investigar y combatir los monopolios, prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, de ahí que las disposiciones normativas que se impugnan resulten una violación al artículo 28 de la CPEUM.

"Incluso, aun cuando la parte demandada sostuviera que dichas facultades no se depositan sobre autoridad estatal alguna, entonces sería su imprecisión y ambigüedad las que darían procedencia a este medio de control constitucional, pues no obstante que su contenido no hace remisión expresa a la Cofece, se mantiene una cualidad semejante al concepto de 'ley en blanco', lo que genera incertidumbre e inseguridad jurídica respecto de qué autoridad las ejercerá, propiciando la arbitrariedad de que en cualquier momento la utilicen autoridades de esa entidad federativa, contraviniendo entonces, no sólo el artículo 28, sino los diversos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal.

"A más de la causa central de impugnación, debe considerarse la importancia de la creación, a partir de la reforma del 28 de la CPEUM, publicada en el D.O.F. el 11 de junio de 2013, de un Estado regulador, el cual, conforme a lo sostenido por esa SCJN, debe entenderse como un modelo constitucional creado para atender necesidades muy específicas de la sociedad, que surgen por el funcionamiento de mercados complejos.

"Dicho modelo –como se dijo en el marco jurisprudencial de la presente demanda– se deposita en órganos constitucionales autónomos que tienen a su cargo la regulación de cuestiones especializadas, tomando como base disciplinas o racionalidades técnicas, con competencias cuasi legislativas, cuasi jurisprudenciales y cuasi ejecutivas, preservando en todo momento la división de poderes y cláusula democrática.



"Así, al insertarse al modelo constitucional la figura del Estado regulador, surge como órgano constitucional autónomo la Cofece, la cual tiene por objeto vigilar, promover y garantizar la competencia y libre concurrencia en los mercados.

"Por esta razón, es importante que solamente la Cofece pueda hacer uso de las facultades que le fueron conferidas constitucionalmente de manera autónoma y exclusiva, ya que, de esa forma, se garantiza que se cumpla con el objeto para el que fue creada, y se contribuya al desarrollo económico y social del País. ...

"Invalidez de los artículos 158, 198 y 223, párrafo segundo, de la LMSS.

"La LMSS contraviene el artículo 28 de la CPEUM, toda vez que permite a los particulares que tienen la característica de ser competidores entre sí, asociarse o celebrar convenios de coordinación, para ofrecer un mejor servicio, e incluso establece que la Secretaría de Desarrollo Sustentable (Sedesu) de Sinaloa, deberá impulsar dicha actividad.

"Así, de los párrafos primero y segundo del artículo 28 constitucional se observa que se prohíbe la realización de acuerdos, procedimientos o combinaciones de empresarios de servicios que tengan como objeto o efecto evitar la libre concurrencia o competencia, o que generen una ventaja exclusiva indebida. ...

"Asimismo, de los párrafos mencionados, se desprenden los conceptos de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas como aquellas conductas que realizan los agentes económicos (AE), entendidos como individuos, empresas o asociaciones que participan de una actividad económica, para obtener beneficios indebidos, a costa de dañar o impedir el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

"Particularmente las prácticas monopólicas absolutas (PMA), también conocidas como cárteles económicos o acuerdos colusorios, se configuran como contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre AE competidores entre sí



–es decir, cuando dos o más AE participan en el mismo mercado ofertando bienes o servicios iguales o similares– cuyo objeto o efecto sea fijación o manipulación de precios, restricción de la oferta, segmentación de mercados, concertación de posturas o intercambio de información.

"En ese tenor, debe señalarse que las prohibiciones que establece el artículo 28 de la CPEUM, no se circunscriben a cierta área del comercio o de la industria, sino que proscriben cualquier práctica que pudiera afectar la libre competencia en cualquier mercado. ...

"En ese sentido, los artículos transcritos con antelación, ante su imprecisión y amplitud de permisión, pueden facilitar que se cometan PMA, ello si los actos jurídicos descritos tienen como objeto o efecto alguno de los supuestos establecidos en el artículo 53 de la LFCE.

"De dicho precepto legal se aprecia que para la configuración de una PMA es necesario cumplir con 2 requisitos fundamentales, a saber:

"i) Que los agentes involucrados sean competidores entre sí; es decir que participen en un mismo mercado, ofertando productos o servicios iguales o similares; y,

"ii) Que entre los agentes se configuren contratos, convenios o arreglos a fin de manipular precios o cantidades, repartirse segmentos de mercado o coordinar posturas en licitaciones.

"Elementos que deben configurarse en el abrigo de la LMSS, dado que permite, de manera incorrecta, a los prestadores de servicio de transporte público que son competidores entre sí, su asociación, coordinación y celebrar convenios de forma irrestricta y sumamente ambigua.

"Por lo que se acredita que dichas disposiciones normativas facilitan que los AE puedan concertar arreglos prohibidos por el artículo 28 de la CPEUM y el artículo 53 de la LFCE.

"Por lo que, resulta violatorio del artículo 28 de la CPEUM que la legislación que se analiza en este acto, misma que regula el servicio de transporte, otorgue



la facultad a los particulares, en su calidad de concesionarios o prestadores del servicio de transporte público de carga, competidores entre sí, de realizar acuerdos que fueran contrarios a la competencia y libre concurrencia, debido a que estos últimos son los bienes jurídicos tutelados por el mencionado precepto, resultando aplicable el criterio de la Segunda Sala de la SCJN citado en el escrito de demanda.

"En ese tenor, es necesario hacer hincapié en que este tipo de arreglos entre competidores son un ataque directo a los principios de competencia, ya que los competidores determinan precios y cantidades en perjuicio de los consumidores de tal forma que, se estima que este tipo de acuerdos siempre son perjudiciales y deben ser castigados per se, sin que resulte oponible cualquier justificación, lo que se apoya en los criterios de la Segunda Sala de la SCJN citados.

"De lo anterior se aprecia que los artículos que se analizan en el presente concepto de invalidez, al permitir la existencia de acuerdos entre competidores, inciden en la competencia y libre concurrencia del mercado, eliminando la presión competitiva existente entre éstos y otorgándoles la posibilidad de ejercer un poder de mercado con el que no contarían de otra forma, lo que inciden en el mercado y los precios establecidos en el mismo. ...

"Se advierte que los artículos 158 y 198 de la LMSS permiten el establecimiento de una PMA, ya que permiten a los concesionarios y permisionarios del servicio público de transporte de personas y de carga, en su calidad de competidores entre sí, coordinar posturas, o llevar a cabo acuerdos o convenios para la prestación del servicio, cuestión que resulta violatoria del artículo 28 de la Constitución, dado que dicho artículo establece una prohibición total para cualquier acuerdo que pueda evitar la libre concurrencia o la competencia, sin que pueda establecerse una justificación para ello.

"Cuestión que debe extenderse a lo establecido en el diverso artículo 223 de la LMSS, en los que se establece la obligación de Sedesu de impulsar la asociación, coordinación y colaboración de los concesionarios del servicio de transporte público, encargo que incide directamente en la posible consecución



de conductas prohibidas por el artículo 28 de la CPEUM, por lo que se acredita que dicho precepto normativo viola el artículo constitucional señalado.

"Invalidez del artículo 104, fracción XXVII, de la LMSS.

"De conformidad, con el artículo 104, fracción XXVII, de la LMSS, mismo que fue transcrito en el apartado correspondiente, se establece una obligación de los concesionarios y permisionarios a evitar actos que provoquen competencia desleal; sin embargo, del análisis realizado a la LMSS no se aprecia que el legislador estatal haya establecido una definición de competencia desleal.

"Si bien es cierto, no es obligatorio que el legislador defina cada una de las palabras o términos utilizados en la normatividad que emite, lo cierto es que para el caso concreto, al no definir los supuestos específicos de lo que debe entenderse por competencia desleal, ni las circunstancias en que habrá de valorarse, transgrede nuevamente los numerales 14, 16, 28 y 115 constitucionales, pues es claro que las obligaciones de los permisionarios y concesionarios de dicho servicio deben ser verificadas y, en su caso, sancionado su incumplimiento por las autoridades emisoras del permiso y/o concesión correspondiente, es decir, autoridades del Estado de Sinaloa, aunado a que la competencia desleal debe ser valorada por la Cofece, y no así por entes de carácter local, de ahí que las autoridades demandadas exceden el ejercicio de sus funciones e invaden las atribuciones que se reservan a la Cofece.

"Aunado a que, la ausencia de taxatividad permite una interpretación y aplicación laxa y subjetiva, que puede llegar a eliminar los incentivos que tienen cada uno de los AE para competir, dado que incurren en una falta al realizar un acto contrario a la LMSS y, por ende, se impondría una sanción al AE.

"Lo anterior otorga además una protección al resto de los competidores, al eliminar de manera artificial la competencia entre los concesionarios y permisionarios, dañando el proceso de competencia y libre concurrencia en perjuicio de los consumidores.

"Es por lo anterior que debe decretarse la invalidez del precepto que se analiza al resultar contrario al artículo 28 de la CPEUM.



"Invalidez de los artículos 135, fracción II; 149; 243; 245; 252, párrafo primero; 265; 267 y 269, párrafo primero y fracción I, de la LMSS.

"Se debe declarar la invalidez de la LMSS, en virtud de que viola el artículo 28 de la CPEUM porque establece diversas barreras a la competencia económica y libre concurrencia de carácter normativo, que limitan las posibilidades de que cualquier persona física o moral, pueda acceder al mercado de la prestación del servicio de transporte público.

"Lo anterior es así, toda vez que prevé diversas reglas que dotan de discrecionalidad a las autoridades para otorgar y revocar concesiones y permisos para la prestación del mencionado servicio.

"Cuestión que resulta contraria al artículo 28 de la CPEUM, el cual ordena la eliminación de barreras a la competencia y a la libre concurrencia, los cuales, como se ha mencionado a lo largo del presente libelo, constituyen los bienes jurídicos tutelados, a través de la Constitución, por lo que aquellas disposiciones que atenten en contra de éstos resultan contrarias al propio artículo señalado.

"En ese tenor, los numerales 135, 149, 243, 245, 252, 265, 267 y 269 de la LMSS, mismos que fueron transcritos con anterioridad, se consideran contrarios al 28 de la CPEUM, al establecer criterios o elementos con los cuales establecen la necesidad de realizar estudios técnicos y socioeconómicos o una declaratoria para otorgar o revocar la concesión o permiso concedido.

"a) Reglas aplicables a la asignación y modificación de concesiones y permisos;

"b) Reglas aplicables al transporte público de pasajeros (colectivos); y,

"c) Reglas aplicables al transporte público de carga.

"Del contenido de los preceptos *ut supra*, se aprecia que se establecen reglas para la asignación y modificación de concesiones y permisos que no resultan claros ni objetivos.



"En efecto, tal como se aprecia, el otorgamiento de las mencionadas concesiones y permisos se sujeta a la existencia de estudios técnicos y socioeconómicos, así como a la existencia de una declaratoria de necesidad, para el caso de transporte de carga, sin establecer los elementos que contemplan cada uno de estos criterios a efecto de que, la persona física o moral que pretenda solicitar un permiso o concesión conozca cada uno de los requisitos necesarios para su obtención, lo que constituye una barrera injustificada a la entrada de nuevos competidores al mercado.

"Por otro lado, se advierte la priorización de criterios discrecionales sobre criterios objetivos o basados en la eficiencia económica que mejore las condiciones de precio y calidad en la prestación del servicio público de transporte.

"Lo que resulta contrario a los principios de libre competencia y competencia tutelados en el artículo 28 de la CPEUM, en virtud de que:

"- No establecen criterios claros y objetivos.

"- Se utilizan criterios ambiguos.

"- Se otorga a la SGG la facultad de negar una solicitud cuando el servicio se encuentre satisfecho.

"Elementos que en su conjunto inhiben el acceso a nuevos competidores y reducen la presión competitiva entre los concesionarios y permisionarios.

"Como ya quedó establecido en esta misma acción de inconstitucionalidad, el artículo 28 de la CPEUM prohíbe cualquier práctica que pueda suponer una merma en el proceso de libre competencia y concurrencia, y si bien es cierto que las prácticas monopólicas y las concentraciones ilícitas generan daños graves a los mercados, ello no supone que dichas prácticas sean las únicas que puedan afectarlos.

"Con la reforma constitucional de 2013, se creó en nuestro País un nuevo marco constitucional y legal en materia de competencia económica, y se advir-



tieron nuevas conductas, que causan una afectación a la libre competencia y concurrencia en los mercados, tal es el caso de las barreras a la competencia y los insumos esenciales.

"En ese tenor los artículos mencionados resultan contrarios al artículo 28 de la CPEUM en el que se establece como facultad incremental de la Cofece 'ordenar medidas para eliminar barreras a la competencia y a la libre concurrencia'. De lo que se infiere válidamente que, las barreras a la competencia y libre concurrencia están prohibidas por el precepto referido.

"Este tipo de conductas anticompetitivas se diferencia claramente de las prácticas monopólicas o concentraciones ilícitas originalmente previstas tanto en la Constitución, como en la LFCE, en el entendido de que éstas no tienen un carácter sancionatorio, sino más bien correctivo; sin embargo, ello no implica que estén permitidas por la CPEUM, sino más bien que deben ser evitadas, en la medida de lo posible.

"En otras palabras, para que la competencia económica pueda existir, es necesaria la eliminación de barreras a la competencia y libre concurrencia. Así, del Texto Constitucional se desprende que las barreras a la competencia constituyen actos o acciones que son contrarias a la libre competencia y concurrencia y, en consecuencia, deben eliminarse.

"Ahora bien, a efecto de definir qué se entiende por barreras a la competencia vale acudir a la definición aportada por la LFCE en su artículo 3o., fracción IV, que se citó en el apartado del marco legal de esta demanda, se desprende que pueden existir situaciones de carácter estructural, estratégica o regulatorias que causen problemas al proceso de competencia y libre concurrencia.

"Es de hacer notar que la LFCE prevé como una barrera a la competencia aquellas disposiciones jurídicas que impidan y distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, las cuales pueden traducirse como aquellas disposiciones que nieguen o restrinjan la estrada (sic) a nuevos competidores, o establezcan ventajas exclusivas a aquellos competidores preexistentes en el mercado.



"Asimismo, es fundamental destacar que las barreras a la competencia, entendidas como esa prohibición o restricción a la entrada de nuevos competidores, supone una violación a la garantía de igualdad, puesto que da un trato diferenciado a los AE que desean participar en un mercado, como oferentes de un bien o servicio determinado.

"De lo anterior, se aprecia que los preceptos de la LMSS que se analizan en el presente resultan en barreras a la competencia que impiden o distorsionan el proceso de competencia y libre concurrencia, lo que se traduce en la violación de los bienes jurídicos tutelados por el 28 de la CPEUM.

"Invalidez del artículo 266 de la LMSS.

"Resulta inválido el artículo 266 de la LMSS, toda vez que se contrapone a lo dispuesto por el artículo 28 de la CPEUM, ya que establece un mecanismo para el otorgamiento de las concesiones y permisos de servicio público, que implica un mecanismo que impida la entrada a nuevos competidores y, por ende, una barrera a la competencia.

"En esa línea argumentativa, el artículo 266 de la LMSS se advierte que, para otorgar la concesión se deberá publicitar la solicitud de otorgamiento y modificación, a efecto de que cualquier persona que estime violados sus derechos, pueda manifestarse al respecto.

"La concesión se define como un contrato administrativo mediante el cual el Estado encomienda a una persona física o moral, por tiempo determinado, la organización y/o el funcionamiento de un servicio público, en aras del interés público; dicha persona llamada 'concesionario', actúa a su propia costa y riesgo, percibiendo por su labor la retribución correspondiente, que puede consistir en el precio pagado por los usuarios o subvenciones y garantía otorgadas por el Estado. ...

"En ese sentido, la concesión otorgada por la SGG a un prestador del servicio público de transporte se configura como un contrato administrativo entre el órgano administrativo del Estado de Sinaloa y un particular, que previamente cumplió con los requisitos establecidos en la ley; y el artículo 266 de la LMSS,



al añadir un elemento extraño a las características fundamentales de los contratos administrativos, establece a su vez una barrera a la competencia.

"En ese orden de ideas, el texto del artículo 266 limita la entrada de nuevos competidores, pues permite la injerencia de un tercero en la adjudicación de una concesión.

"En efecto, la adjudicación de la concesión debe atender al principio de interés público y debe otorgarse en estricto apego a la normatividad vigente; de tal forma que, al permitir que un tercero realice manifestaciones respecto del otorgamiento de la concesión, se establece un requisito adicional, que no tiene que ver realmente con la capacidad del concesionario para prestar el servicio público.

"Así, las manifestaciones de un tercero pueden ser determinantes para la adjudicación de la concesión, lo cual, no sólo supone que la concesión atienda a un interés particular, sino también implica un trato diferenciado entre los AE que desean entrar al mercado, pues es evidente que no en todos los casos habrá manifestaciones que deban ser consideradas.

"En otras, palabras, el texto del artículo 266 es contrario al mandato constitucional previsto en el artículo 28, toda vez que, de suyo, incide en el proceso de competencia al limitar la entrada de otros competidores, ya que prevé la posibilidad de que se niegue una concesión a un competidor, que pudiera cumplir con los requisitos establecidos en la ley, derivado de las manifestaciones de un tercero; cuestión que es ajena al servicio público.

"Así el artículo 266 de la LMSS resulta inválido, por contraponerse al principio de libre competencia.

"Invalidez de los artículos 10, párrafo tercero; 15, fracción IV; 16, fracción VII; 37 y 195 de la LMSS

"En el caso que nos ocupa, la LMSS impugnada constituye una disposición jurídica contraria a los principios de competencia y libre competencia, en virtud de que prevé la intervención de actuales prestadores del servicio público de



transporte en organismos auxiliares que deliberan respecto de temas relacionados con la movilidad y el transporte público, tales como:

- "- Emitir la convocatoria pública,
- "- Elaborar la declaración de necesidad,
- "- Decretar el cierre de una ruta que se encuentre debidamente atendida,
- "- Otorgar concesiones y permisos para prestar el transporte público de personas,
- "- Evaluar las solicitudes presentadas con motivo de la convocatoria pública.

"Lo que genera incentivos para que se inhíba la entrada de nuevos competidores, en menoscabando (sic) el proceso de libre competencia y concurrencia.

"Se afirma lo anterior en virtud de que el Consejo de Movilidad, de conformidad con el artículo 10 de la LMSS citado en el apartado 4.1.2. de la presente demanda, participan dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG, así como dos organismos empresariales.

"Ahora bien, dicho Consejo de Movilidad otorga su opinión cuando es necesario decretar el cierre de una ruta, otorgar concesiones y permisos, emitir la convocatoria pública y elaborar la declaración de necesidad, como se advierte de los preceptos 15, 16, 252 y 2647 de la LNSS, los cuales establecen que se realizarán las acciones antes descritas, previa opinión del mencionado consejo.

"Incluso, como se aprecia en el caso del otorgamiento de concesiones y permisos, no sólo se requiere la opinión del Consejo de Movilidad, sino que ésta deberá ser favorable, por lo que la determinación tomada resulta parcial atendiendo a que son los propios prestadores del servicio público de transporte, así como los empresarios quienes integran el Consejo de Movilidad.



"En efecto, el hecho de que los prestadores del servicio, así como los empresarios sean quienes integren el Consejo Consultivo, puede generar incentivos para que, mediante ese consejo, se inhiba la entrada de nuevos competidores menoscabando el proceso de libre competencia y concurrencia, pues la entrada al mercado de la prestación del servicio público estaría sujeta a las manifestaciones que, en su caso, realicen los representantes de los transportistas que actualmente participan en él.

"Asimismo, las solicitudes presentadas con motivo de la convocatoria pública expedida para el otorgamiento de concesiones y permisos del servicio público de transporte de carga, mismas que son analizadas por el Comité Resolutivo el cual emite un dictamen técnico, si bien la LMSS no establece la forma en que será integrado dicho comité, lo cierto es que, de conformidad con el artículo 269 del mencionado ordenamiento en el otorgamiento de concesiones, no sólo se considera la opinión del Comité Resolutivo, sino además las opinión (sic) de dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG.

"Dicha situación permite que la opinión requerida para iniciar con el procedimiento de otorgamiento de concesiones para la prestación de servicio público de transporte de carga sea otorgada en un ámbito de discrecionalidad, pues los AE no tienen certeza respecto de los elementos que serán tomados en cuenta para resolver favorablemente dicha opinión.

"Máxime que dicha opinión depende de dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación, lo cual, permite sostener una presunción de que serán estas organizaciones con mayor representación, las que decidan *motu proprio* sobre la 'conveniencia' de emitir la misma.

"En efecto, del referido artículo 195 de la LMSS se advierte que, para prestar el servicio público de transporte de carga es necesario contar con la concesión que expedirá la SGG, la cual, en términos del diverso 269, para ser expedida,



deberá contar con la opinión de los representantes de los transportista sobre el proyecto de declaratoria de necesidad y de convocatoria pública.

"Por lo anterior, las posibilidades de entrada de un nuevo competidor en los mercados relevantes son limitadas, toda vez que resulta altamente probable que los representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación, atendiendo única y exclusivamente a sus intereses, se nieguen a emitir la opinión favorable sobre el proyecto de declaratoria de necesidad y de convocatoria pública, necesaria para continuar con el trámite de expedición de otorgamiento de licitaciones, restringiendo en esta forma la entrada al mercado, o que las nuevas concesiones se otorguen con preferencia a cierto tipo de personas morales.

"En conclusión, los preceptos legales en cita prevén mecanismos que facilitan el establecimiento de condiciones contrarias a los principios de competencia económica y libre concurrencia protegidos por el artículo 28 de CPEUM, razón por la cual, se solicita a esta SCJN declare su invalidez.

"Invalidez del artículo 256 de la LMSS

"El artículo 256 de la LMSS debe declararse inválido, toda vez que prevé un derecho de preferencia a favor de los concesionarios, lo que puede derivar en barreras a la competencia.

"Tal como ya quedó establecido, las barreras a la competencia se establecen en el décimo cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, y se configuran en el sentido de impedir el acceso de nuevos competidores o limitar su capacidad para competir en un mercado en específico, y pueden derivar de tres fuentes principales:

- "1. La característica estructural del mercado.
- "2. Un hecho o acto de los AE.
- "3. Disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno.



"En el caso que ahora ocupa nuestra atención, estamos frente a una barrera derivada de una disposición jurídica, toda vez que el artículo 256 de la LMSS establece un mecanismo para otorgar concesiones, que limitan o restringen la entrada de nuevos competidores.

"Al respecto, el artículo que se tilda de inconstitucional anteriormente referido en el apartado 4.1.2. de la presente demanda, establece una ventaja exclusiva para aquellos permisionarios que, una vez terminada la vigencia de su concesión, la soliciten de nuevo.

"En ese orden de ideas, se argumenta que dicho precepto prevé una barrera a la competencia, pues si bien establece la igualdad de condiciones, da un trato preferencial a los competidores ya existentes, lo cual puede devenir en la restricción a la entrada de nuevos competidores.

"Lo anterior, resulta contrario a lo establecido en el artículo 28 de la Constitución Federal, en el entendido de que, al establecer que las concesiones se darán primordialmente a aquellos que previamente la hayan explotado, difícilmente las concesiones se otorgarán a nuevos competidores, lo cual deviene en una actividad contraria a la libre competencia y concurrencia.

"Un mercado con un mayor número de competidores facilitan y estimulan una mayor oferta y diversidad de bienes y servicios a menores precios y a mayor calidad, en beneficio de los consumidores, de tal forma que, si se otorga una ventaja exclusiva para aquellos que ya ostentaban las concesiones, se genera un efecto inverso, pues no existen estímulos que generen mejores condiciones de competencia; es decir, si se otorga una ventaja exclusiva para aquellos que ya ostentaban las concesiones, se genera un efecto inverso, pues no existen estímulos que generen mejores condiciones de competencia, es decir, si se otorga una ventaja exclusiva para los concesionarios que previamente tenían la concesión de un servicio público, no hay incentivos que los impulsen a mejorar u ofrecer servicios distintos, en detrimento de los consumidores finales.

"Así la restricción del artículo 256 de la LMSS, supone una limitante para la entrada de nuevos competidores y, en consecuencia, la mejora del servicio de transporte de carga.



"En virtud de lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 256 de la LMSS, a fin de evitar su aplicación.

"Invalidez del artículo 287, párrafo primero, de la LMSS

"Del análisis al artículo 287 de la LMSS, se advierte que las autorizaciones para el transporte particular se otorgarán bajo requisitos muy específicos, a saber:

"• Que quien lo realice no tenga la característica de concesionario o permisionario del servicio público de transporte de carga.

"• Que el servicio se realice sin retribución.

"• Que el servicio es únicamente para el traslado de personal o carga propia y establece qué se entiende por tales conceptos.

"• Que el servicio no puede ser ofrecido a terceros.

"• Que sea para autoabastecimiento.

"• Que el transporte forme parte del activo fijo de quien presta el propio servicio.

"Es de destacar que el numeral en comento establece que los vehículos que transportan deben ser parte del activo fijo del AE, lo que se estima contrario al artículo 28 constitucional por restringir el otorgamiento de autorizaciones a aquel transporte particular que traslada su personal o carga propia, pero que no cuenta con vehículos que formen parte de su activo fijo.

"De la misma manera, se estima que se limita la actividad económica a aquellas personas físicas o morales que son arrendadores de vehículos, por lo que necesitan una autorización de transporte particular, porque cuentan con vehículos como parte de su activo fijo, pero no trasladan su propia carga o persona ni cumplen con el requisito de no ofrecer su servicio a terceros.



"Dado que esta disposición se encuentra en el título décimo segundo, 'De la autorización de permisos eventuales de personas, no sujetos a concesión', se entiende que estas autorizaciones para transporte particular no son las que se emiten cotidianamente para cualquier vehículo privado, sino que se trata de permisos para vehículos de carga con determinadas características, que deben reunir requisitos específicos para poder circular.

"Por estas razones, esta representación social estima normal que, dadas las características que se requieren de estos vehículos –por ejemplo, la capacidad de volumen y peso que soportan– y los requisitos que deben cumplir para circular, muchas personas físicas o morales opten por no adquirirlos, sino rentarlos, dependiendo de sus necesidades específicas.

"Por estas razones se estima que la disposición en comento vulnera el artículo 28 constitucional, al limitar el otorgamiento de las autorizaciones para la circulación de estos vehículos solamente a las personas físicas y morales que no ofrezcan el servicio a terceros, que trasladen su propia carga o personal y cuando los vehículos sean parte del activo fijo de las personas, es decir, cuando sean dueños.

"Se estima que esta medida es limitativa de la libertad de los empresarios y distingue entre personas que se encuentran en las mismas condiciones, frustrando escenarios de competencia libre y justa.

"Adicionalmente, la disposición, en su última fracción establece un supuesto de discrecionalidad a favor de la autoridad, en virtud de que será ésta quien determine que otras personas o cosas podrán determinarse como 'personal o carga' y, consecuentemente, ser transportadas a través del servicio de transporte particular.

"En ese sentido, tal como se aprecia de la redacción del artículo 287 de la LMSS, los supuestos constituyen una lista enunciativa mas no limitativa, por lo que el empleo de criterios o requisitos indefinidos pueden generar un amplio margen de discrecionalidad por parte de la autoridad, que a su vez se traduce en incertidumbre para los AE.



"Así, el amplio margen de discrecionalidad otorgado a la autoridad puede generar una ventaja exclusiva a favor de los concesionarios o permisionarios de servicio de transporte, puesto que las personas que deseen realizar un transporte particular pueden verse afectadas en caso de que no sean consideradas como 'personal o carga' las personas o cosas que deseen transportar.

"En otras palabras, si los AE requieren transportar algo que no se entiende dentro del concepto de 'personal de carga', es decir, si se niega la autorización correspondiente, se obliga al particular a contratar el servicio público de transporte. Lo anterior obstaculiza la libre concurrencia y el funcionamiento eficiente de los mercados, sin que se advierta justificación alguna para imponer dicha prohibición.

"En las relatadas circunstancias, no se advierte cuál es la justificación para limitar el transporte particular a las categorías que establece la ley o determine la autoridad –si no son ilegales–.

"Acorde con los principios de competencia y libre concurrencia previstos en el numeral 28 constitucional, los agentes económicos que deseen auto proveerse servicio de transporte de carga, por así convenir a sus intereses, deben contar con la posibilidad legal de hacerlo y con la seguridad jurídica de que su actividad no será sancionada, por lo que, al no contar con dicha posibilidad derivado del artículo que se analiza, se violentan los principios antes mencionados.

"En razón de todo lo anterior, se tiene como inconstitucional el hecho de que el legislador local, al regular conductas que constituyen prácticas monopólicas absolutas, limita la competencia de nuevos y potenciales participantes e impide la integración vertical o auto abastecimiento, lo que invade las facultades conferidas de manera exclusiva a la Cofece en el artículo 28 de la CPEUM ..."

5. TERCERO.—**Trámite.** Mediante auto dictado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el doce de noviembre de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar el expediente de esta acción de inconstitucionalidad bajo el número 98/2018 y, por razón de turno, se designó como instructor al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



6. Por auto de doce de noviembre de ese año, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los órganos demandados para efectos de que rindieran sus informes, en términos del artículo 64 de la Ley Reglamentaria «de las Fracciones I y II» del Artículo 105 Constitucional.

7. Mediante oficios presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del Alto Tribunal el veinticuatro de diciembre de dos mil dieciocho y veintiocho de diciembre de ese año, el presidente de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Sinaloa y el representante legal del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa rindieron sus informes sobre la materia de la acción de inconstitucionalidad.¹

8. Por diverso acuerdo de tres de enero de dos mil diecinueve, el presidente de este Alto Tribunal ordenó retornar los autos a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales quien, por determinación del Pleno, quedó adscrito a la Primera Sala en lugar del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea con motivo de su designación como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

9. CUARTO.—**Informe del gobernador.** Al rendir su informe, el representante legal, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Sinaloa, adujo, en síntesis:

"II. Son ciertos los hechos que se contestan, en lo que respecta como acto impugnado al Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, únicamente la orden de promulgación y publicación que emitió mi representada en el Periódico Número 125, de fecha miércoles 10 de octubre de 2018, en el Periódico Oficial 'El Estado de Sinaloa', el cual contiene el Decreto Número 864, del H. Congreso del Estado, por el que se expide la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, donde se encuentran los numerales antes descritos.

"No obstante es de suma importancia recalcar a esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, se muestra

¹ Fojas 73 y 905 y 976 a 1059 del cuaderno de AI. 98/2018.



en la plena disposición de salvaguardar el derecho, así como de acatar cualquier resolución del Máximo Tribunal de este País."

10. El presidente de la LXIII Legislatura del Estado de Sinaloa, al rendir su informe, manifestó, en resumen, lo siguiente:

"A efecto de sostener la constitucionalidad de los preceptos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, cuya invalidez se demanda, a consideraciones de esta autoridad basta con señalar que dichas normas son respetuosas del artículo 28 y demás marco normativo señalado por la accionante en el cuerpo de la demanda, y para efectos de corroborar lo anterior, es suficiente con la revisión del proceso legislativo para la emisión de las referidas normas y con la exposición de motivos de los dictámenes correspondientes, que se anexan como prueba a la presente demanda.

"Por otra parte, es preciso señalar que los artículos 10, párrafo tercero; 15, fracción IV; 16, fracción VII; 37; 104, fracción XXVII; 128, fracción IV; 135, fracción II; 149; 158; 195; 198; 223, párrafo segundo; 243; 245; 250; 252, párrafo primero; 256; 265; 266; 267; 269, párrafo primero y fracción I; 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa (LMSS) emitidos mediante Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Sinaloa' de fecha 10 de octubre de 2018, cuya invalidez demanda la accionante, fueron emitidos en estricto apego y cumplimiento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en ejercicio de la potestad conferida por el artículo 43, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, en la que se establece expresamente como facultad exclusiva del H. Congreso del Estado expedir, interpretar, reformar, abrogar y derogar leyes y decretos en todos los ramos de la administración pública del Estado.

"Por tanto, al ejercer esa facultad soberana para dar vida jurídica al ordenamiento jurídico reclamado, fueron respetadas a cabalidad las ordenanzas de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, al igual que el resto de las disposiciones legales aplicables.

"La función del Poder Legislativo, es precisamente la de elaborar las leyes, en materia local, en los términos de la competencia estatuida por el artículo 116 de



la Constitución Federal en las cuales se establecen las bases de las entidades federativas, así como las facultades que le corresponden, por exclusión, de las que le son propias al Congreso de la Unión, según se advierte de los artículos 73 y 124 de la Constitución Federal.

"En congruencia a lo anterior, la Constitución Política del Estado de Sinaloa se refiere a la organización, estructura y funciones del Poder Legislativo Local, en los artículos 22 y demás subsecuentes hasta el 54, donde de manera particular se regula todo lo relativo al proceso legislativo, desde la presentación de las iniciativas, las personas autorizadas para ello, el análisis, discusión y aprobación de las mismas, procedimiento que se desarrolla en extenso en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Sinaloa, todo lo cual sirve de fundamento para señalar que el ordenamiento reclamado, ha reunido todos los requisitos legales y, por tanto, es de plena constitucionalidad."

11. SÉPTIMO.—**Intervención del procurador general de la República.** Mediante oficio de veinticinco de abril de dos mil diecinueve, Julio Scherer Ibarra compareció en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal a efecto de designar delegados y señalar domicilio para oír y recibir notificaciones e interponer alegatos.²

12. OCTAVO.—Recibidos los informes de las autoridades y, al encontrarse concluida la instrucción del procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

13. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Procuraduría General de la República plantea la inconstitucionalidad de los artículos 10, párrafo tercero;

² Fojas 1077 a 1086.



15, fracción IV; 16, fracción VII; 37; 104, fracción XXVII; 128, fracción IV; 135, fracción II; 149; 158; 195; 198; 223, párrafo segundo; 243; 245; 250; 252, párrafo primero, 256; 265; 266; 267; 269, párrafo primero y fracción I; 287, párrafo primero; de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

14. SEGUNDO.—**Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada en forma oportuna.

15. El artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución establece que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente a la fecha en que la ley o tratado cuya invalidez se solicite hayan sido publicados en el medio oficial. Si en la fecha del vencimiento del plazo el día fuere inhábil, entonces la acción de inconstitucionalidad podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

16. El decreto por medio del cual se publicaron los artículos 10, párrafo tercero; 15, fracción IV; 16, fracción VII; 37; 104, fracción XXVII; 128, fracción IV; 135, fracción II; 149; 158; 195; 198; 223, párrafo segundo; 243; 245; 250; 252, párrafo primero; 256; 265; 266; 267; 269, párrafo primero y fracción I; 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa (LMSS), se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el miércoles diez de octubre de dos mil dieciocho, tomo CIX, número 125, sección segunda.³

17. Por tanto, el plazo de treinta días naturales transcurrió del jueves once de octubre de dos mil dieciocho (día siguiente al de la publicación en el medio oficial) al viernes nueve de noviembre de ese año; y, toda vez que la acción de inconstitucionalidad se ejerció por la Procuraduría General de la República mediante escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de noviembre de dos mil dieciocho (según consta en la foja 31 vuelta del sumario), debe concluirse que su presentación es oportuna.

³ Fojas 983 a 1059.



18. TERCERO.—**Legitimación.** Suscribe el escrito respectivo Alberto Elías Beltrán, en su carácter de subprocurador jurídico y de asuntos internacionales de la Procuraduría General de la República y ante la falta de titular en la institución, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.⁴

19. Al respecto, el artículo 105, fracción II, inciso i), de la Constitución Federal establece que la Fiscalía General de la República podrá promover la inconstitucionalidad de las leyes emitidas por las Legislaturas Locales.

20. Por otro lado, la representación y las facultades de la Procuraduría General de la República se encuentran consagradas en los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 3, inciso A), fracción I, y 137, párrafo primero, de su reglamento.

21. En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra de diversos artículos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa por considerar que regulan conductas que constituyen prácticas monopólicas absolutas, limitan la competencia de nuevos y potenciales participantes e impiden la integración vertical o autoabastecimiento; adicionalmente, se invaden las facultades conferidas de manera exclusiva a la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), todo contraviniendo el artículo 28 de la CPEUM.

22. CUARTO.—**Causales de improcedencia.** Las partes que intervienen en la presente acción de inconstitucionalidad no hicieron valer causas de improcedencia ni este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio alguna.

23. QUINTO.—**Análisis de los conceptos de invalidez propuestos contra los artículos 10, párrafo tercero; 15, fracción IV; 16, fracción VII; 37; 135, fracción II; 149; 195; 243; 245; 252, párrafo primero; 256; 265; 266; 267 y 269, párrafo primero y fracción I, todos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, por violación al artículo 28 constitucional.**

⁴ Foja 32 del expediente.



24. La accionante afirma que los preceptos impugnados establecen diversas barreras a la competencia económica y libre concurrencia de carácter normativo que limitan las posibilidades de que cualquier persona física o moral, pueda acceder al mercado de la prestación del servicio de transporte público, afirmación que se basa en que prevé diversas reglas que dotan de discrecionalidad a las autoridades para otorgar y revocar concesiones y permisos para la prestación del mencionado servicio.

25. Atendiendo a que los conceptos de invalidez propuestos se sostienen, esencialmente, en que los preceptos en mención son violatorios de la libre competencia y concurrencia, que se trata de mandatos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 28, a fin de realizar el análisis propuesto, es menester establecer el parámetro de regularidad constitucional que rige sus principios. Para ello, se estima conveniente transcribir el texto vigente del mencionado Texto Constitucional en la porción que la promotora estima violada:

"Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

"En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, **para evitar la libre concurrencia o la competencia** entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social."

26. Al analizar el texto original del citado precepto constitucional, en su momento, este Alto Tribunal determinó que la libre concurrencia "es el derecho que tienen los gobernados de realizar la actividad económica, ya sea de producción, distribución, consumo o venta en el mercado regional o nacional, sin más



limitaciones que las permitidas constitucionalmente. En el régimen jurídico mexicano este derecho sólo puede estar limitado por el interés colectivo o derechos de terceros ...".⁵ De manera más reciente, y atendiendo a su texto vigente, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que, entre los bienes jurídicos tutelados por el artículo 28 de nuestra Carta Magna, se encuentran los derechos del consumidor y de la sociedad, "sin que ello implique que se trate de la única protección perseguida por la Constitución, pues también reconoce los relativos a **la competencia y a la libre concurrencia**, lo que es lógico pues en la medida en que exista un ambiente de competencia y libre concurrencia, **el consumidor y la sociedad en general, como eslabones de un cadena de producción, se benefician al no ser afectados por prácticas monopólicas**"; de esta forma, concluye que "**los conceptos de competencia y libre concurrencia** invariablemente van unidos a la pretensión de no afectar a los consumidores y al público en general por la realización de actos que no permitan la adquisición de bienes y servicios en condiciones de competencia". Lo anterior se encuentra plasmado en la jurisprudencia 2a./J. 9/2017 (10a.),⁶ que lleva por rubro: "PRÁCTICAS MONOPÓLICAS. BIENES JURÍDICOS TUTELADOS EN ESTA MATERIA POR EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

27. De lo anterior se advierte que todo monopolio o práctica monopólica, al afectar la eficiencia de los mercados de bienes y servicios, daña al consumidor o a la sociedad, esto es, las cadenas de producción y, por ende, al último eslabón de éstas, es decir, al consumidor, porque no reflejan el costo real de los bienes y servicios, el cual sólo existe en un ambiente de competencia.⁷ Así, el

⁵ "CACAO, OPERACIONES DE COMPRAVENTA DE PRIMERA MANO DE. EL IMPUESTO CREADO POR LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1963, VIOLA LOS ARTÍCULOS 4o. Y 28 CONSTITUCIONALES.". Pleno. Séptima Época. Tesis: 520. Tomo I. Const. P.R. SCJ, página 371, *Apéndice* 2000. Registro digital: 901193. Amparo en revisión 7057/63. 30 de noviembre de 1971.

⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, publicación: viernes 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas, registro digital: 2013628 «y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, Tomo I, febrero de 2017, página 398».

⁷ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 110/2016 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo II, agosto de 2016, «página 983, con número de registro digital: 2012366 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 hora», de rubro: "PRÁCTICAS



artículo 28 de la Constitución General enumera las conductas que deben sancionarse en materia de competencia económica, tales como: 1) toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto el alza de precios; 2) todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, 3) en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida en favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social.⁸

28. Por esta razón, entre las finalidades de la Ley Federal de Competencia Económica se encuentra la eliminación de restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios.⁹ Al respecto, el artículo 3 de la Ley Federal de Competencia Económica define como barreras a la competencia y la libre concurrencia "cualquier característica estructural del mercado, de hecho o acto de los agentes económicos que tenga por objeto impedir el acceso de competidores o limitar su capacidad para competir en los mercados; que impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia, así como las disposiciones jurídicas emitidas por cualquier orden de gobierno que indebidamente impidan o distorsionen el proceso de competencia y libre concurrencia".

MONOPÓLICAS. EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LAS PROHÍBE NO SÓLO CUANDO ESA CONDUCTA TENGA POR OBJETO EL ALZA DE PRECIOS."

⁸ Tesis de la Segunda Sala número 2a. LXXVI/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 1191, materias constitucional «y administrativa, con número de registro digital: 2009735 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas», de rubro: "COMPETENCIA ECONÓMICA. LOS ARTÍCULOS 2 Y 8 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 6 DE JULIO DE 2014 SON CONGRUENTES CON EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

⁹ **Ley Federal de Competencia Económica**

"**Artículo 2.** Esta ley tiene por objeto promover, proteger y garantizar la libre concurrencia y la competencia económica, así como prevenir, investigar, combatir, perseguir con eficacia, castigar severamente y eliminar los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones ilícitas, las barreras a la libre concurrencia y la competencia económica, y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados."



29. Una vez determinado lo anterior, a continuación, se analiza el contenido de los preceptos combatidos atendiendo a los conceptos de invalidez planteados.

a) Análisis de los artículos 135, fracción II; 149; 243; 245; 252, párrafo primero; 265; 267 y 269 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa

30. Los artículos materia de análisis de este apartado disponen:

"Artículo 135. El servicio público de transporte se clasifica en:

"...

"II. De carga. El que se presta de manera general, continua, uniforme, regular y permanente en las vías públicas del Estado y de los Municipios, con el objeto de satisfacer una necesidad específica de traslado de cosas, por el que el usuario paga al prestador del servicio, una contraprestación que será acordada entre el concesionario y el usuario, mediante contrato celebrado por escrito.

"Para la prestación del servicio de carga, la SGG verificará la operación para que el servicio cumpla con los indicadores de calidad y para su prestación es suficiente el otorgamiento de una concesión y permiso en los términos de esta ley y que los interesados en obtenerlo cumplan los requisitos que se establezcan en este ordenamiento y según el procedimiento que se fije en el reglamento de la presente ley y en la convocatoria que para tal efecto se expida."

"Artículo 149. La SGG podrá modificar los horarios de servicio y ubicación de paradas autorizadas, así como bases de ruta y terminales, previa realización del estudio técnico correspondiente por la Sedesu. La modificación podrá hacerse de oficio por la autoridad competente o a solicitud expresa del concesionario."

"Artículo 243. Concesión de servicio público de transporte, es la autorización que otorga el Ejecutivo del Estado, a través de la SGG con soporte en los



estudios técnicos de la Sedesu, en los términos de la presente ley y su reglamento, para prestar el servicio público de transporte de personas y de sus pertenencias o bienes en los centros poblados y caminos del Estado de Sinaloa. Los requisitos y procedimientos estarán establecidos en el reglamento que se derive de este ordenamiento."

"Artículo 245. El otorgamiento de la concesión o permisos para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros, permiso de ruta o zona se realizará conforme a lo que determinen los estudios técnicos que realice la Sedesu, estimando, entre otros, el número de unidades que sean necesarias para prestar en forma eficiente el servicio público de transporte, procurando que los autorizados para explotar la ruta o zona obtengan un retorno razonable de las inversiones realizadas, que les permita mantener las unidades en condiciones óptimas para la prestación del servicio."

"Artículo 252. La SGG, previa opinión del Consejo a que se refiere la presente ley, podrá decretar el cierre de una ruta, respecto de algún tipo de transporte, cuando ésta se encuentre debidamente atendida. Aun cuando dicho cierre no se hubiere decretado, fundando y motivando, podrá negar las solicitudes que se presenten cuando el servicio que se pretende prestar se encuentre satisfecho."

"Artículo 265. Para el otorgamiento o modificación de concesiones del servicio público de transporte o permisos, se deberán satisfacer los requisitos señalados en la presente ley y su reglamento."

"Artículo 267. Para el otorgamiento de concesiones y permisos para prestar el transporte público de personas, la Sedesu realizara los estudios técnicos y socioeconómicos, para determinar la necesidad y el número de unidades requeridas. Una vez realizados estos estudios y contando con la opinión favorable del consejo, la SGG resolverá lo correspondiente."

"Artículo 269. Para el otorgamiento de concesiones para la prestación del servicio público de transporte de carga, la Sedesu con la opinión del Comité y opinión de dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente



acreditadas ante la SGG, deberá elaborar y someter a la consideración del gobernador, los proyectos de declaratoria de necesidad y de convocatoria pública.

"La declaratoria de necesidad deberá contener:

"I. Los estudios técnicos que justifiquen la necesidad de otorgar nuevas concesiones o permisos."

31. En relación con estos preceptos, como se adelantó, la accionante afirma que son violatorios del artículo 28 constitucional por establecer barreras de entrada e implicar afectación a la libre concurrencia, al limitar las posibilidades de que cualquier persona física o moral pueda acceder al mercado de la prestación del servicio de transporte público bajo criterios que no son claros y objetivos, sino ambiguos y discrecionales.

32. A fin de resolver los argumentos planteados, en los que lo cuestionado consiste en si los preceptos en análisis son violatorios del artículo 28 constitucional por establecer barreras de entrada o implican afectación a la libre concurrencia, lo procedente es analizar el contenido de cada uno de éstos, en lo individual, para, de esta forma, estar en aptitud de examinar si su contenido contiene o no medidas que impliquen barreras injustificadas a la libre competencia y concurrencia.

33. Precisado lo anterior, se advierte que, por cuanto hace al artículo **265** de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa,¹⁰ independientemente de que respecto de éste no se expuso algún argumento específico tendente a evidenciar su inconstitucionalidad, debe señalarse que en este precepto únicamente se precisa que para el otorgamiento de concesiones y permisos del servicio de transporte público es necesario que se cumplan los requisitos que señala la ley y su reglamento, lo que hace evidente que no contiene alguna disposición o

¹⁰ **"Artículo 265.** Para el otorgamiento o modificación de concesiones del servicio público de transporte o permisos, se deberán satisfacer los requisitos señalados en la presente ley y su reglamento."



lineamiento tendente a influir en la libre competencia y concurrencia, sino que únicamente destaca en términos genéricos la obligación de acatar los requisitos legales como una condición para el otorgamiento o modificación de concesiones del referido servicio público de transporte o permisos. De ahí que lo procedente sea reconocer la validez de dicha disposición.

34. Por otra parte, en relación con el artículo **149** de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, es de señalar que, si bien en los conceptos de invalidez se hace referencia en forma genérica a que en la ley impugnada se establecen reglas para la modificación de concesiones o permisos que no son claras ni objetivas, lo cierto es que no existe algún argumento dirigido expresamente a impugnar el precepto en mención del que se pudiera advertir una mínima causa de pedir que pueda entenderse dirigido a demostrar la invalidez de ese artículo 149 por ser contrario al artículo 28 constitucional. No obstante, debe señalarse que, si bien la accionante afirma que el otorgamiento y revocación de concesiones se sujeta, entre otras cosas, a la realización de estudios técnicos *"como reglas que inhiben la entrada de nuevos competidores al mercado del servicio de transporte público"*, lo cierto es que de la lectura al referido artículo 149 se advierte que, aun cuando hace referencia a la realización de un "estudio técnico" por parte de la secretaría, lo cierto es que no se refiere a esos supuestos de otorgamiento o revocación de concesiones, sino simplemente a la modificación de horarios y lugares de parada del transporte público de pasajeros que ya tiene una concesión y permisos, por lo que este precepto es ajeno a esa argumentación.

35. Por cuanto hace a los artículos **243, 245 y 267** de la ley en análisis, debe destacarse que en el primero se define a la concesión del servicio de transporte como la autorización que otorga el Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría General de Gobierno, para la prestación del servicio público referido, con apoyo en los estudios técnicos que realiza la Secretaría de Desarrollo Sustentable en los términos de la ley y su reglamento. Por su parte, en el diverso 245 se establece que la concesión para el transporte público de pasajeros y los permisos de ruta o zona se otorgará conforme a lo que determinen los estudios técnicos que realice la Secretaría de Desarrollo Sustentable y considerando el número de unidades necesarias para que el servicio sea eficiente,



aunado a que los autorizados obtengan un retorno razonable de sus inversiones que les permitan mantener en óptimas condiciones las unidades.

36. En relación con el anterior precepto, en el diverso 267 se prevé que, para el otorgamiento de concesiones y permisos para el transporte público de personas, la Secretaría de Desarrollo Sustentable debe realizar los estudios técnicos y socioeconómicos que determinen la necesidad y el número de unidades requeridas, el cual debe contar con opinión favorable del Consejo de Movilidad.

37. De la relación anterior se advierte que, si bien el artículo 243 se ubica en el capítulo de la ley combatida, relativo a disposiciones generales de las concesiones y permisos, tanto para transporte de pasajeros como de carga, lo cierto es que esta norma sólo hace la definición genérica de lo que se entiende por concesión, en tanto que los diversos 245 y 267 se refieren exclusivamente al transporte de pasajeros en todas sus modalidades, incluidos los casos en que este transporte admite trasladar una pequeña carga (generalmente el equipaje), para los cuales se otorgan permisos de ruta o permisos de zona.

38. Ahora bien, de los conceptos de invalidez, se aprecia que la inconstitucionalidad de estos preceptos se hace consistir en que en ellos se condiciona el otorgamiento de concesiones del servicio de transporte público de pasajeros a que se realicen estudios técnicos y socioeconómicos por parte de la referida secretaría, limitándose al respecto a afirmar que ello se prevé "*sin establecer los elementos que contemplan cada uno de estos criterios a efecto de que la persona física o moral que pretenda solicitar un permiso o concesión conozca cada uno de los requisitos necesarios para su obtención, lo que constituye una barrera injustificada a la entrada de nuevos competidores al mercado*".

39. Sin embargo, tales argumentos se tratan de afirmaciones genéricas que resultan insuficientes para demostrar que los tres artículos referidos constituyen una barrera normativa a la libre competencia y a la libre concurrencia por prever que el otorgamiento de concesiones y permisos, tratándose del transporte público de pasajeros, debe estar apoyado en estudios técnicos y socioeconómicos que realice la Secretaría de Desarrollo Sustentable; lo anterior, si se considera que la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa prevé una



serie de previsiones para desarrollar los programas estatales y sectoriales de movilidad, así como un plan integral de movilidad urbana sustentable; y contiene un gran número de artículos en los que prevé que la planeación de la movilidad y, en ello, la ordenación y operación del transporte público debe estar soportada por estudios técnicos en la materia encomendados a la referida secretaría, precisamente, porque su función es de tipo técnico, como ente del gobierno encargado de realizar estudios para el desarrollo sustentable en diversas áreas.

40. Así, específicamente en materia de otorgamiento de concesiones y permisos para la prestación del servicio de transporte público de pasajeros en sus distintas modalidades, esos estudios técnicos y socioeconómicos tienen por objeto que la Secretaría de Desarrollo Sustentable realice el análisis de las vialidades, los servicios existentes (número de concesiones y de permisos de ruta que ya operan) y todos los factores atinentes para determinar la necesidad que existe y, en su caso, el número de unidades que se requieren para cubrirla (así se infiere de varios preceptos de la ley); de ahí que el diverso artículo 16, fracción V (el cual no forma parte de la litis por no haber sido impugnado), faculta a la referida secretaría para realizar esos estudios a efecto de determinar la viabilidad o no de otorgar concesiones y permisos, debiendo emitir un dictamen vinculatorio para la Secretaría General de Gobierno.

41. Al respecto, debe señalarse que el hecho de que el otorgamiento de una concesión y permisos de transporte público de personas se sujete a la realización de estudios técnicos y socioeconómicos no constituye por sí mismo una medida que configure una barrera injustificada a la libre competencia y concurrencia en materia económica.

42. Así se considera debido a que el otorgamiento de las concesiones y permisos en esa materia necesariamente debe sujetarse a ciertos requerimientos o lineamientos que forman parte de la libre configuración legislativa del Congreso Local, siempre que se relacionen con la materia que corresponda, en este caso, el transporte público de personas, lo cual se acata en la especie, dado que el número de prestadores de ese servicio debe atender a factores como la cantidad de usuarios que requieren el servicio, la capacidad de las vialidades existentes, la infraestructura vial, el número de unidades que ya están autoriza-



das y prestan el servicio, el impacto ambiental, y todos los factores inmersos en la movilidad, sobre todo en vías urbanas.

43. Así, se concluye que la realización de estudios técnicos y socioeconómicos como un requisito para el otorgamiento de una concesión o permiso de transporte público de personas se considera una medida implementada por el legislador en ejercicio de su libertad de configuración, cuya justificación se sostiene en que el otorgamiento de concesiones y permisos que se relacionan con el transporte colectivo, que originariamente se trata de un servicio público que corresponde brindar al Estado y éste decide autorizar a los particulares para que lo presten en su lugar mediante el sistema de concesiones y permisos; y es, en principio, lógico y admisible que, aun cuando en sí mismo sea una actividad económica, no puede ser un mercado totalmente abierto a la competencia en el sentido de que no pueden otorgarse concesiones y permisos en forma ilimitada, pues es una actividad que tiene impacto en diversas áreas y es válido estimar que el Estado pueda regirse por un criterio de necesidad, es decir, que pueda determinar cuál es la necesidad existente para que dicho servicio quede debidamente atendido, tomando en cuenta todas las condiciones y factores vinculados al servicio para cubrir la demanda. Para ello, evidentemente, es necesario que la decisión de la autoridad esté soportada en ese tipo de estudios técnicos (incluidos los socioeconómicos) a los que se refieren las normas en análisis.

44. Es por lo anterior que resulta infundado que los artículos 243, 245 y 267 de la ley impugnada sean violatorios del artículo 28 constitucional, toda vez que, si bien establecen como requisito para el otorgamiento de una concesión o permiso de transporte público de personas la realización de estudios técnicos y socioeconómicos, lo cierto es que un ejercicio elemental de razonabilidad permite advertir que la implementación de este requisito obedece a que, tratándose del transporte público de pasajeros, la necesidad resulta un elemento atendible por parte del Estado para permitir el acceso a nuevos concesionarios, lo cual debe estar determinado con soporte científico.

45. Aunado a lo anterior, debe destacarse que la accionante se limita a afirmar que las normas en análisis no prevén "los elementos que contemplan esos criterios" y que, por ello, las personas físicas o morales que pretendan obtener



una concesión o permiso de transporte público "no conocen los requisitos necesarios para ello". Sin embargo, se reitera, tratándose de los estudios técnicos y socioeconómicos referidos en dichos preceptos, específicamente, en el artículo 267, se prevé en forma expresa que tales estudios tienen por objeto establecer la necesidad y el número de unidades requerida. Además, no debe perderse de vista que en el artículo 14, fracción VI, de la Ley de Movilidad en análisis se señala que es facultad del Ejecutivo del Estado expedir el reglamento de dicha ley, así como las normas técnicas y manuales aplicables en los términos de dicho ordenamiento;¹¹ por lo que, en su caso, el detalle de tales estudios técnicos deberá encontrarse en la normatividad reglamentaria que derive de la ley, pero no puede atribuirse a ésta alguna ambigüedad que deje en estado de indefensión a los solicitantes de concesiones o permisos y que sea capaz de invalidar dicha norma.

46. Por cuanto hace al artículo **252** de la ley impugnada, en éste se prevé la facultad de la Secretaría General de Gobierno de decretar el cierre de una ruta de transporte público cuándo ésta no se encuentre debidamente atendida. Asimismo, se prevé que, si no se hubiere decretado el cierre de una ruta, podrá negar las solicitudes que se presenten cuando el servicio se encuentre satisfecho, fundando y motivando su decisión.

47. Contra este precepto, la accionante se limita a afirmar que se establece una facultad discrecional de la autoridad para negar solicitudes de concesiones o permisos cuando estime que el servicio se encuentra satisfecho, lo cual, a su juicio, es una barrera a la libre competencia y concurrencia.

48. Tal planteamiento resulta infundado, atendiendo a que la facultad prevista en dicho precepto no implica por sí una barrera a la libre competencia si se parte de que no se trata de una acción que se realice en forma irrestricta por

¹¹ En el cuarto transitorio de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, se otorgó al Ejecutivo del Estado un plazo de ciento ochenta días, contados a partir de la publicación de la ley en el Periódico Oficial, para emitir el reglamento correspondiente. Pero ni en la página del Gobierno del Estado ni en la del Congreso, se advierte que ya se haya emitido el mismo, por lo que, en ese sentido, todavía se sigue aplicando el anterior Reglamento de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Sinaloa.



la autoridad, sino que constituye un parámetro que la autoridad debe atender para definir la procedencia del otorgamiento o cancelar concesiones o permisos de transporte público de pasajeros colectivo y demás modalidades que operan con base en rutas atendiendo a la necesidad de incrementar el número de unidades que lo prestan en una determinada ruta, en el entendido de que, si el servicio se encuentra satisfecho en una determinada ruta, es decir, si no hay necesidad, se puede negar la concesión o permiso, ya sea que se trate de una ruta que ya se encuentre declarada como cerrada o no; lo anterior, en el entendido de que, cualquiera que sea la determinación, ésta debe ser fundada y motivada.

49. Por otra parte, la accionante combate los artículos **135, fracción II y 269** de la ley impugnada por considerar que la realización de estudios técnicos y socioeconómicos, y la emisión de la declaratoria de necesidad y convocatoria pública para otorgar concesiones y permisos para el transporte de carga sin establecer los elementos de tales criterios bajo reglas claras y objetivas, constituye una barrera a la libre competencia y concurrencia porque restringen la entrada de nuevos competidores.

50. A fin de resolver tal argumento, es necesario precisar que, en relación con el artículo 135, fracción II, de la ley impugnada, en éste se define lo que debe entenderse por transporte público de transporte de carga y se señalan las condiciones en que debe establecerse el precio por el concesionario y el usuario del servicio, mientras que el último párrafo de dicho precepto prevé que, para prestar ese servicio, es suficiente obtener la concesión o permiso en los términos de la ley y que los interesados cumplan los requisitos que se establezcan en ésta, en el reglamento y en la convocatoria respectiva.

51. Por otra parte, en el diverso 269 se prevé que, para otorgar concesiones para el servicio de transporte de carga, la Secretaría de Desarrollo Sustentable, con opinión del Comité y de dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la Secretaría General de Gobierno, debe elaborar y someter a consideración del gobernador los proyectos de declaratoria de necesidad y de convocatoria pública; en el entendido de que la declaratoria de necesidad debe estar apoyada, entre otros elementos, en los estudios técnicos que justifiquen la necesidad de otorgar nuevas concesiones o permisos.



52. Al respecto, debe precisarse que el Comité a que alude la norma es el Comité Resolutivo, que es el órgano auxiliar regulado en el diverso artículo 37,¹² que tiene como principal atribución evaluar las solicitudes que se hayan presentado con motivo de la convocatoria pública para el otorgamiento de concesiones de transporte de carga y debe emitir un dictamen técnico al respecto; y sus demás funciones serán reguladas en el reglamento de la ley.

53. Del análisis al sistema que regula las concesiones y permisos y el transporte de carga (artículos 7, fracción XXII, 15, fracción IV, 16, fracción VII, 194 a 203, 253, 256, 257 y 272), así como el referido artículo 269, se advierte que, para poder prestar el servicio de transporte de carga en cualquiera de sus modalidades (carga en general, carga de materiales de construcción, carga express y carga especializada), se requiere contar con una concesión; y bajo esa concesión se otorgan permisos para cada unidad de transporte. Asimismo, la ley refiere que, para otorgar concesiones y permisos del servicio de carga, debe emitirse previamente una "declaratoria de necesidad" por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable soportada en estudios técnicos que justifiquen la necesidad de más unidades, es decir, la necesidad de otorgar nuevas concesiones y permisos; y el Ejecutivo Federal debe emitir una "convocatoria pública" que publicará en el Periódico Oficial del Estado para que los interesados presenten sus solicitudes, ya sea para obtener una concesión y permisos correspondientes o para obtener permisos por parte de quienes ya son concesionarios. También se emite convocatoria pública para colocar concesiones existentes que concluyeron su vigencia o concesiones, cuyo titular ya no pueda hacerse cargo.

54. De lo anterior se advierte que, para que una persona física o moral, interesada en prestar servicio de transporte público de carga en el Estado pueda

¹² Del Comité Resolutivo.

"Artículo 37. El Comité tiene por objeto, evaluar las solicitudes que se hayan presentado con motivo de la convocatoria pública expedida para el otorgamiento de concesiones y permisos del servicio público de transporte de carga y emitir el dictamen técnico correspondiente, para su resolución por la SGG.

"La integración y funciones del Comité a que alude el presente artículo, estarán establecidas en el reglamento que se derive de la presente ley."



obtener una concesión o permiso, no puede simplemente iniciar un trámite para solicitarlos, sino que es necesario que previamente se emita una "declaratoria de necesidad" por parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable basada en estudios técnicos y además con opinión de una representación de quienes ya son concesionarios o permisionarios y del Comité Resolutivo; y luego, con base en esa declaratoria de necesidad, que se emita una "convocatoria pública" por parte del Ejecutivo del Estado; o que, sin declaratoria de necesidad, se emita esa convocatoria respecto de concesiones que ya existían pero que se han extinguido o su titular ya no puede operarlas, para que los titulares sean sustituidos.

55. Precisado lo anterior, resulta infundado el argumento en análisis, atendiendo a que no se advierte que los preceptos estudiados sean violatorios del artículo 28 constitucional, toda vez que, en primer lugar, por cuanto hace al artículo 135, fracción II, de la ley impugnada, en éste sólo se define lo que debe entenderse por transporte público de carga y se señalan las condiciones en que debe establecerse el precio por el concesionario y el usuario del servicio, mientras que el último párrafo de dicho precepto prevé que, para prestar ese servicio, es suficiente obtener la concesión o permiso en los términos de la ley y que los interesados cumplan los requisitos que se establezcan en ésta, en el reglamento y en la convocatoria respectiva. Por su parte, aun cuando, conforme al artículo 269, el procedimiento para otorgar las concesiones para transporte de carga exige una previa declaratoria de necesidad basada en estudios técnicos y en la opinión de los propios concesionarios ya existentes, lo cierto es que esa circunstancia no origina por sí una barrera a la libre competencia y concurrencia, debido a que tales aspectos (exigencia de una previa declaratoria de necesidad basada en estudios técnicos y en la opinión de los propios concesionarios ya existentes) forman parte de las características del sistema de concesiones y permisos para prestar el servicio público de transporte que el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración, consideró adoptar, sin que estuviera obligado a implementar un sistema específico diverso al seleccionado, y son aplicables en los mismos términos a cualquiera que pretenda obtener una concesión o permisos, sin que se advierta que el sistema adoptado por el legislador genere barreras a la libre competencia, aunado a que la accionante no aportó algún elemento técnico tendente a demostrar sus afirmaciones en ese sentido.



56. En abono a lo anterior, sobre el sistema para la obtención de una concesión o permiso para la prestación del servicio de transporte de carga, previsto en la ley impugnada, cabe mencionar que su conformación actual derivó de la resolución del veintitrés de (sic) dos mil diecisiete, emitida por la Comisión Federal de Competencia Económica, en la que se emitieron diversas recomendaciones al Congreso del Estado y al Gobierno de Sinaloa, *para que se modificara el marco normativo existente para dicho servicio*, contenido en la entonces vigente Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Sinaloa, en el reglamento de dicha ley y en otras disposiciones estatales.

57. Esta resolución tiene como origen el dictamen preliminar que en dos mil quince realizó la referida Comisión Federal de Competencia Económica como resultado de una investigación al mercado del servicio público de transporte de carga (de materiales de construcción, productos agrícolas y carga en general) en el Estado de Sinaloa a partir de una solicitud que presentó la Secretaría de Economía, en términos de los artículos 94 y 95 de la Ley Federal de Competencia Económica vigente, para que se analizara, entre otros aspectos, si el marco jurídico que regulaba ese servicio público en el Estado imponía barreras injustificadas a la libre competencia y concurrencia, de lo cual se concluyó que sí existían barreras a la competencia y concurrencia en ese mercado derivadas de las disposiciones jurídicas que lo regían; por lo que se sustanció el procedimiento respectivo, en el que se dio intervención tanto a las autoridades públicas en el sector, así como agentes económicos que participan en ese mercado (concesionarios y permisionarios existentes). Con motivo de ese procedimiento, la comisión emitió la referida resolución de veintitrés (sic) de dos mil diecisiete.¹³

¹³ Entre las recomendaciones se encontraban las siguientes: 1. Eliminación del actual régimen de concesiones y permisos de zona para prestar el servicio; y sustituirlo por un régimen único de permisos que no estuviere limitado a una zona (desaparecer la figura de concesión y concesionario respecto de ese servicio, y adoptar sólo la de permiso y permisionario). 2. Establecimiento de procedimientos para la resolución de las solicitudes de permiso respectivo, que den claridad, certeza, objetividad y previsibilidad, en particular referente a tiempos ciertos y razonables. 3. Determinación de los precios del servicio de acuerdo a las condiciones del mercado y sin la intervención de los prestadores ya existentes. 4. Establecimiento de mecanismos y normas que impidan el conflicto de interés.



58. Con motivo de esas recomendaciones, el Congreso de Sinaloa efectuó diversas reformas a la entonces Ley de Tránsito y Transportes del Estado de Sinaloa, mediante Decreto 153, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el doce de junio de dos mil diecisiete e, incluso, en la exposición de motivos de una de las iniciativas que dieron lugar a la emisión de la actual Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa se alude a que la ley se debía ajustar a las recomendaciones que la Comisión Federal de Competencia Económica efectuó en esa resolución.

59. Aun cuando el acatamiento de la referida resolución emitida por la Comisión Federal de Competencia Económica no es ni puede ser materia de análisis en esta acción, lo cierto es que este antecedente genera convicción en el sentido de que, al efectuar la conformación actual del sistema para el otorgamiento de concesiones y permisos, el legislador tomó en consideración las recomendaciones contenidas en la referida resolución, precisamente, con el objeto de evitar que mediante la ley combatida pudieran implementarse medidas que fueran contrarias al 28 constitucional; lo anterior, aunado a que, como se dijo, el sistema de concesiones y permisos para prestar el servicio público de transporte que el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración, consideró adoptar, sin que estuviera obligado a implementar un sistema específico, diverso al seleccionado, en tanto que no se advierte que éste contenga medidas que originen barreras o restricciones a la libre competencia, y sin que la accionante haya aportado algún elemento técnico tendente a demostrar sus afirmaciones en ese sentido.

60. Por tales motivos, al desestimarse el argumento respectivo, lo procedente es reconocer la validez de los artículos **135, fracción II, y 269, primer párrafo**, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

61. Al haberse desestimado los argumentos relacionados con estos preceptos, lo procedente es reconocer la **validez** de los **artículos 135, fracción II, 149; 243; 245; 252, párrafo primero; 265; 267 y 269, primer párrafo, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.**

62. Se precisa que, respecto del artículo 269, párrafo segundo, fracción I, de la ley impugnada, hubo seis votos a favor de la invalidez de esa porción



específica; sin embargo, al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los preceptos cuestionados, este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

b) Análisis de constitucionalidad de los artículos 10, párrafo tercero; 15, fracción IV; 16, fracción VII; 37; 195, párrafo primero; 256 y 266 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa

63. La accionante impugna conjuntamente los referidos preceptos de la ley en análisis, que disponen:

"Artículo 10. La aplicación de esta ley y su reglamento corresponde al Ejecutivo del Estado a través de la SGG, la Sedesu y la SAF, así como de las demás áreas administrativas que el Reglamento Orgánico de la Administración Pública determine, en su respectivo ámbito de competencia.

"La Sedesu contará con un consejo con las facultades de opinión a que se refiere la presente ley. Su estructura y operación quedarán establecidas en su reglamento interior.

"En el consejo, deberán participar los titulares de las dependencias señaladas en el primer párrafo, quienes podrán apoyarse en expertos independientes; **y en las sesiones en las que se deliberen temas relacionados con la movilidad y el transporte público deberán ser invitados a participar con voz pero sin voto, dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG, y dos de organismos empresariales.**"

"Artículo 15. La SGG, a través de su titular tiene las siguientes atribuciones:

"...

"IV. Emitir la convocatoria pública, derivada de la declaratoria de necesidad para el otorgamiento de permisos del servicio público de carga, previa



opinión del consejo, que haya elaborado la Sedesu, así como para autorizar los permisos de servicio público de transporte."

"Artículo 16. La Sedesu, a través de su titular, tiene las siguientes atribuciones:

"...

"VII. Elaborar la declaratoria de necesidad para el otorgamiento de permisos del servicio público de carga, previa opinión del consejo, así como para autorizar los permisos de servicio público de transporte."

"Artículo 37. El Comité tiene por objeto, **evaluar las solicitudes que se hayan presentado con motivo de la convocatoria pública expedida para el otorgamiento de concesiones y permisos del servicio público de transporte de carga y emitir el dictamen técnico correspondiente, para su resolución por la SGG.** La integración y funciones del Comité a que alude el presente artículo, estarán establecidas en el reglamento que se derive de la presente ley."

"Artículo 195. El servicio público de transporte de carga, tiene por objeto satisfacer una demanda específica que requiere cierto sector de la población y se operará en las modalidades de:

"I. Carga en general;

"a) Carga de bienes en general; y,

"b) Carga de suministros de materiales de la construcción.

"II. Carga express; y,

"III. Carga especializada.

"Para este tipo de servicio, se requiere contar con la concesión correspondiente, que extenderá la SGG, a quien cumpla con los requisitos establecidos en el reglamento **y demás instrumentos que se deriven de la presente ley.**"



64. En los conceptos de invalidez, se plantea que estos artículos son inconstitucionales porque permiten la intervención de los concesionarios y permisionarios existentes para participar dentro de los órganos auxiliares que deliberan sobre temas relacionados con la movilidad y el transporte público, tales como la elaboración de la declaratoria de necesidad y de la convocatoria pública, decretar el cierre de rutas, el otorgamiento de concesiones y permisos, evaluar las solicitudes presentadas con motivo de la convocatoria pública, etcétera, y ello genera incentivos que inhiben la libre competencia y la competencia.

65. Se señala que en el "consejo de movilidad" participan dos representantes de los concesionarios y dos representantes de organismos empresariales y este consejo participa con su opinión en los supuestos de los artículos 15, 16, 252 y 267. Incluso, tratándose del otorgamiento de concesiones y permisos, su opinión debe ser favorable, por lo que la determinación que al respecto se toma es parcial, pues son los mismos prestadores de servicio ya existentes y los empresarios los que integran ese consejo, y ello es un incentivo para inhibir la entrada de nuevos competidores.

66. Se reitera que los concesionarios existentes participan en la emisión de la declaratoria de necesidad para el otorgamiento de concesiones y permisos del transporte de carga a través de dos representantes, favoreciendo que la decisión se tome en un ámbito de discrecionalidad, pues los interesados en obtener una concesión no conocen bajo qué elementos, parámetros o lineamientos estos representantes emitirán su opinión y es factible que ésta se haga sólo conforme a su conveniencia e intereses, inhibiendo la entrada de nuevos prestadores del servicio. Así, se afirma que estos artículos permiten condiciones contrarias a la libre competencia y competencia en el mercado del transporte público.

67. En relación con los artículos 10, párrafo tercero, y 37 de la ley impugnada, se precisa que estos preceptos forman parte del sistema de concesiones y permisos implementado por el legislador local respecto del transporte de carga. Así, en el artículo 10, párrafo tercero, de la normatividad en análisis se establece la existencia del consejo como un órgano que formará parte de la Secretaría de Desarrollo Sustentable que cuenta con facultades de opinión, cuya estructura y operación se establecerán en el reglamento interior de esa



dependencia, en tanto que en el artículo 37 se regula la facultad del Comité Resolutivo de analizar las solicitudes de concesiones y permisos y de elaborar un dictamen técnico respecto de ellas.

68. De lo anterior se advierte que los artículos en análisis se relacionan con la atribución de facultades a las autoridades involucradas en la operación del sistema de concesiones y permisos para prestar el servicio público de transporte que el legislador local, en ejercicio de su libertad de configuración, consideró adoptar y que, como se dijo previamente, no se advierte que este sistema por sí genere barreras a la libre competencia, en tanto que, respecto de estos preceptos, la accionante se limita a afirmar que se genera un conflicto de intereses al permitir la intervención de los concesionarios existentes en el procedimiento para el otorgamiento de concesiones y permisos. Asimismo, la circunstancia de que los prestadores del servicio ya existentes y los empresarios formen parte de los integrantes del consejo resulta insuficiente para concluir que el sistema en mención es violatorio del artículo 28 constitucional.

69. Así se considera debido a que, aun reconociéndose la implicación de representantes de concesionarios existentes en el procedimiento para el otorgamiento de concesiones y permisos, lo cierto es que la intervención de éstos únicamente es con el carácter de integrantes del consejo, cuya función no es decisoria, sino únicamente de opinión, máxime que, finalmente, es la Secretaría General de Gobierno quien emitirá la resolución correspondiente tomando en consideración el dictamen del Comité, por lo que no se advierte que el sistema en mención establezca alguna medida que implique el favorecimiento a algún sector en detrimento del principio de libre competencia previsto en el artículo 28 constitucional; de ahí que lo procedente sea reconocer la validez de los artículos **10, párrafo tercero y 37** de la ley impugnada.

70. Asimismo, también deben desestimarse los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad del **artículo 195**, atendiendo a que, si bien la accionante afirma impugnar su primer párrafo, lo cierto es que de su demanda no se advierte causa de pedir sobre esta norma, en tanto que de su análisis se advierte que en dicho precepto sólo establece cuál es el objeto del transporte de carga y su clasificación, en tanto que en el último párrafo sólo se dispone que, para prestar ese servicio, se requiere una concesión que extenderá la Secre-



taría General de Gobierno a quien cumpla con los requisitos que establezca el reglamento y demás instrumentos que se deriven de la ley.

71. Por otra parte, en relación con el artículo 256 de la ley impugnada, la accionante afirma que el derecho de preferencia a los concesionarios existentes previsto en la norma es una barrera a la libre competencia, al establecer una ventaja exclusiva para que a la terminación de su concesión o permiso puedan ser preferidos para otorgárselas de nuevo, lo que no sólo limita la entrada de nuevos competidores, sino que no hay incentivos que los impulsen a mejorar o a ofrecer servicios distintos, en perjuicio de los consumidores.

72. El artículo en análisis se encuentra en el capítulo de "Disposiciones generales" a las concesiones y permisos, por lo que opera tanto para transporte público de personas como de carga, y su contenido es el siguiente:

"Artículo 256. En caso de terminación de la vigencia de una concesión, tendrán preferencia para obtenerla de nuevo, concesionarios que la estén explotando, en igualdad de circunstancias, cuando se preste el servicio conforme a los principios de la presente ley. El reglamento que se derive de esta ley establecerá los requisitos, condiciones y procedimiento que deben aplicarse."

73. De la lectura a dicho precepto no se advierte que se refiera al otorgamiento de concesiones nuevas, sino al caso en que concluye el tiempo de vigencia de una concesión que ya se está explotando por una persona física o moral determinada para volverla a ocupar, en tanto que el precepto es claro en cuanto a que esa preferencia operará bajo dos condiciones, a saber: (I) cuando haya igualdad de circunstancias entre los aspirantes a obtenerla, lo cual significa que, si uno de ellos ofrece mejores condiciones en la prestación del servicio, aun cuando no sea quien estaba explotando esa concesión, tal preferencia no debe operar; y, (II) cuando el servicio se preste conforme a los principios de la ley, lo cual supondría que el concesionario que la estaba explotando tenga justificado un historial de cumplimiento de la ley.

74. Por tanto, se concluye que, contrariamente a lo afirmado por la accionante, en el precepto analizado no se establece alguna medida que implique un trato preferencial que origine un desequilibrio en la libre competencia, sino que,



conforme a dicha norma, se permite al titular de la concesión cuya vigencia culminó a aspirar a continuar presentando el servicio público de transporte, lo cual, de no preverse en los términos en que el legislador local lo estableció, entrañaría permitir el ingreso a unos y excluir del mercado a otros sin una justificación basada en un real criterio de competencia económica; de ahí que deba reconocerse la validez del artículo **256** de la ley impugnada.

75. Por otra parte, en relación con el diverso **artículo 266**, la actora afirma que la inconstitucionalidad de ese precepto deriva de que establece que, para el otorgamiento de concesiones del servicio público de transporte de personas, se debe dar publicidad a la solicitud para dar oportunidad de intervenir a todo tercero al que pudiera lesionarse en sus derechos con el otorgamiento de la concesión o permiso solicitado, para que pueda manifestar lo que a su derecho convenga.

76. La accionante sostiene que esa intervención de terceros en el trámite de la concesión del servicio público de transporte, bajo el argumento de que puedan estimar lesionados sus derechos, es un mecanismo que puede impedir la entrada de nuevos competidores a ese mercado, por ende, es una barrera a la libre concurrencia, siendo que la concesión es un acto administrativo y su finalidad es la prestación de un servicio público, por lo que basta que el solicitante cumpla con todos los requisitos legales para garantizar la prestación del servicio; de modo que esa intervención de tercero es un elemento extraño y adicional a las exigencias para el otorgamiento de la concesión que no tiene nada que ver con la capacidad para prestar el servicio y con el cumplimiento de los requisitos exigibles para ello, e inhibe la libre concurrencia en contravención del artículo 28 constitucional, pues las manifestaciones del tercero pueden ser determinantes para negar una concesión. Además, propicia un trato desigual a los aspirantes, pues no en todas las solicitudes habrá oposición de un tercero.

77. El precepto en análisis dispone:

"Artículo 266. Las solicitudes para el otorgamiento y modificación de concesiones y permisos de servicio público de transporte de personas, deberán presentarse ante la SGG, dándose la debida publicidad a fin de dar oportunidad de intervenir a todo tercero al que pudiera lesionarse en sus derechos con



el otorgamiento de la concesión o permiso solicitado, a fin de que pueda manifestar a lo que a su derecho convenga."

78. El precepto transcrito se refiere al transporte de pasajeros, y alude "a todo tercero" para que pueda tener intervención en el trámite de una concesión para manifestarse cuando estime que su otorgamiento lesiona sus derechos, lo cual no se advierte que, por sí sea violatorio de la libre concurrencia, pues sólo se trata de una medida tendente a dar audiencia a la oposición.

79. No debe perderse de vista que la Secretaría General de Gobierno es a quien le corresponde decidir en definitiva lo referente al otorgamiento de la concesión o permiso tomando en consideración el dictamen del Comité, en términos del artículo 267 de la ley aplicable, en tanto que la intervención de un tercero en los términos a que hace mención el precepto impugnado se limita únicamente a que manifieste "lo que a su derecho convenga", sin que de la normatividad en análisis se advierta que necesariamente esas alegaciones deban influir en la resolución correspondiente.

80. Por tanto, al resultar infundado el argumento en análisis, debe reconocerse la validez del artículo 266 de la ley impugnada.

81. Con base en las consideraciones anteriores, lo procedente es reconocer la **validez** de los **artículos 10, párrafo tercero; 37; 195, párrafo primero; 256 y 266 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.**

82. En relación con los artículos 15, fracción IV; 16, fracción VII, de la ley impugnada, durante la votación se generó un empate a cinco votos, por lo que la acción se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los preceptos cuestionados, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

83. SEXTO.—**Inconstitucionalidad del artículo 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, por violación al principio de libertad de comercio.** La accionante afirma que mediante este pre-



cepto no se permite a la autorización de permisos eventuales de transporte particular, no sujetos a concesión a los agentes económicos que desean trasladar su propio personal o su propia carga, si no tiene vehículos de su propiedad que formen parte de su activo fijo, es decir, para aquellos que quieran autoproveerse el servicio de transporte con vehículos arrendados, y a su vez, se limita la actividad económica de los agentes económicos que arriendan determinados vehículos aptos para ese tipo de traslados.

84. Se señala que la exigencia de que los vehículos formen parte del activo fijo del particular "limita la libertad de los empresarios y frustra escenarios de competencia libre y justa", pues los agentes deben tener la libertad de autoproveerse el transporte de personal o carga, ya sea con vehículos propios o arrendados, pues ello no es ilícito.

85. Se añade que, mediante el artículo impugnado, se deja a la discrecionalidad de la autoridad decidir cuáles son esos casos "similares a los anteriores" que podrían permitir la autorización de transporte particular de que se habla, lo que resulta en incertidumbre para los agentes económicos, quienes, en caso de que lo que deseen transportar no sea considerado como "personal o carga" por la autoridad, los obligará a contratar transporte público; lo cual puede obstaculizar la libre concurrencia y el funcionamiento eficiente de los mercados.

86. Los argumentos planteados respecto de este artículo, suplidos en su deficiencia, resultan fundados con base en las siguientes consideraciones.

87. Del análisis a los conceptos de invalidez planteados contra este precepto, se advierte que lo que se impugna en realidad no se relaciona directamente con la violación al artículo 28 constitucional, a diferencia de los demás preceptos hasta aquí analizados, sino al principio de libertad de comercio previsto en el artículo 5o. de la Constitución Federal, que consiste en la potestad que tiene el gobernado para determinar libremente dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; libertad que se traduce en un derecho fundamental.

88. Al respecto, debe señalarse que el ejercicio de este derecho sólo podrá vedarse si no es lícita la actividad y por determinación judicial cuando se



ataquen derechos de terceros, o bien, mediante resolución gubernamental, dictada en los términos que marque la ley, cuando se afecten derechos de la sociedad.

89. Atendiendo a que la libertad de comercio se encuentra prevista constitucionalmente en su artículo 5o., las restricciones o barreras de entrada previstas en la legislación deben someterse a un *test* de proporcionalidad como cualquier otra restricción de libertades o derechos. De este modo, con el fin de verificar si la limitación referida encuentra una justificación constitucionalmente válida; si es racional, es decir, si se encamina a los propósitos trazados por el creador de la norma; y, finalmente, si es razonable o estrictamente proporcional, esto es, si en la consecución de los objetivos deseados no se afecta innecesaria o desmedidamente algún derecho de los gobernados, resulta necesario analizar, en concordancia con el criterio contenido en la jurisprudencia de la Primera Sala de este Alto Tribunal 1a./J. 2/2012, de rubro: "RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.", si la restricción de que se trata satisface los siguientes requisitos:

90. 1. En primer lugar, la restricción reglamentada por el legislador debe ser constitucionalmente válida. La restricción al derecho fundamental debe ser admisible dentro del ámbito constitucional, esto es, los derechos fundamentales sólo pueden restringirse o suspenderse con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna. Por tanto, es claro que el legislador (formal o material) no tiene facultades para establecer limitaciones a derechos humanos adicionales a los que se derivan del mismo Texto Constitucional, y sus facultades de producción normativa sólo deben desplegarse para dar contenido exacto a éstos.

91. 2. En segundo lugar, la medida legislativa debe ser necesaria para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional. Es decir, no basta que la restricción sea, en términos amplios, útil para la obtención de ese fin, sino que de hecho esa medida debe ser la idónea para su realización. Por ende, el Juez constitucional debe asegurarse que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos humanos (fundamentales). Las restricciones constitu-



cionalmente previstas a los derechos humanos tienen un carácter excepcional, lo cual implica que el legislador debe utilizarlas sólo cuando sea estrictamente necesario.

92. 3. Finalmente, debe ser proporcional. La medida restrictiva debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la restricción y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales.

93. Precisado lo anterior, a continuación, se cita el precepto en análisis, que establece:

"Artículo 287. Se considera como transporte particular aquel que sin retribución realicen las personas físicas o morales no concesionarios ni permisionarios del servicio público de transporte de carga, para el traslado de su personal o carga propia, sin ofrecerlo a terceros y para su autoabastecimiento y forme parte de su activo fijo, considerándose entre otros los siguientes:

"I. Educandos por la propia institución educativa.

"II. Trabajadores por su patrón.

"III. Lo relacionado con los servicios propios de la empresa.

"IV. Vehículos por unidades dotadas con grúa.

"V. Productos o artículos propios y conexos a las actividades comercial, industrial, agropecuaria, forestal, pesquera, minera y de la construcción.

"VI. Líquidos o gaseosos, en vehículos especiales denominados pipas o tanques; y,

"VII. Personas o cosas, en casos similares a los anteriores, a juicio de la dependencia competente."

94. Este precepto prevé que la autorización de permisos eventuales de transporte particular no sujetos a concesión se otorgarán para que personas



físicas o morales que no sean concesionarios o permisionarios de transporte de carga puedan transportar a su propio personal o su propia carga sin que reciban retribución por ello y sin que ofrezcan ese servicio a terceros, sólo para su autoabastecimiento, **y con la condicionante de que este transporte forme parte de su activo fijo.**

95. Cabe señalar que, de la exposición de motivos de la ley en análisis, se desprende que la reforma a la legislación de transporte del Estado de Sinaloa tiene fines constitucionalmente válidos como la "implementación de acciones efectivas para una mejor y funcional movilidad urbana que ayudará a mejor salud de los peatones, a disminuir la contaminación y para embellecer el ambiente urbano", así como "incidir desde la planificación urbana en la configuración de la movilidad". Asimismo, tratándose específicamente del transporte escolar, se señala que lo que se pretende es "la intención fundamental de mantener sus derechos humanos y la de su seguridad como base fundamental de los niños y niñas, que utilizan o son transportados en las unidades de transporte para educandos, para con ello lograr salvaguardar la integridad física y moral de valor a los niños de nuestra comunidad que están en la etapa de educación preescolar, primaria y secundaria o simplemente utilizan estas unidades para un servicio particular de transporte en donde son transportados niños y niñas".

96. Atendiendo a las razones expuestas, se considera que la medida en análisis, consistente en que la autorización de permisos eventuales de transporte particular no sujetos a concesión para que personas físicas o morales que no sean concesionarios o permisionarios de transporte de carga puedan transportar a su propio personal o su propia carga, condicionada a que ese transporte forme parte del activo fijo del solicitante, supera el primer paso del *test* de proporcionalidad. Lo anterior, atendiendo a que, se reitera, esta medida fue implementada con el objeto de acatar fines constitucionalmente válidos como los antes precisados.

97. Sin embargo, se considera que esta medida prevista en el artículo 287, primer párrafo, de la ley impugnada no supera el segundo paso, atendiendo a que no es una medida idónea para conseguir el fin que se pretende, pues el requisito consistente en que sólo el transporte que forme parte del activo fijo del solicitante puede ser objeto de autorización para transportar a su propio



personal o su propia carga no tiene relación con el fin de garantizar una mejor y funcional movilidad y, en el caso del transporte escolar, tampoco fomenta la salvaguarda de la integridad física y moral de valor a los menores que utilizan estas unidades.

98. De ahí que se considere que no se acredita la existencia de una relación entre exigir que quien solicite el permiso para prestar el servicio de transporte o carga para su propio uso y personal sea el propietario del vehículo y que el servicio garantice una mejor y funcional movilidad, o que, en el caso del transporte escolar, se fomente la salvaguarda de la integridad física y moral de valor a los menores que utilizan estas unidades, toda vez que el cumplimiento de estos fines no depende de si quien presta el servicio es el propietario del vehículo utilizado para los fines referidos en el precepto analizado, en tanto que no se advierte que exista una diferencia en el caso de que este transporte forme parte de su activo fijo o, en su caso, lo utilice con motivo de un contrato de arrendamiento o cualquier otra institución jurídica, siempre que se utilice para los fines señalados en el referido precepto.

99. Por el contrario, la implementación de esta condicionante origina que se desincentive la realización de esta actividad (servicio de transporte o carga para el uso del propio solicitante), atendiendo a que la obligación de que el vehículo que se pretenda usar para esos fines deba formar parte de su activo fijo establece injustificadamente una carga para el solicitante de adquirir en propiedad esos bienes con todas las obligaciones que esa circunstancia genera.

100. De esta manera, el requisito previsto en el artículo 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, en la porción normativa "*y forme parte de su activo fijo*", es violatorio de la libertad de comercio.

101. Como se dijo, en el artículo 5o. constitucional se encuentra consagrado el principio de libertad de comercio, en tanto que, conforme a la disposición en análisis, sólo se considera transporte particular al que realicen personas físicas o morales para el traslado de su personal o carga propia, con vehículos que formen parte de su activo fijo, con lo cual se excluye de esa prerrogativa a quienes, por ejemplo, decidan arrendar vehículos con ese fin, lo cual no carece de justificación válida.



102. Con base en las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 287, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, en la porción normativa "*y forme parte de su activo fijo*", por ser violatorio de la libertad de comercio, consagrada en el artículo 5o. constitucional.

103. SÉPTIMO.—**Análisis de los artículos 158, 198 y 223, párrafo segundo, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.** La accionante señala que estas disposiciones permiten a los particulares que tienen la característica de ser competidores entre sí asociarse o celebrar convenios de coordinación para ofrecer un mejor servicio e, incluso, establece que la Secretaría de Desarrollo Sustentable (Sedesu) de Sinaloa deberá impulsar dicha actividad.

104. Argumenta que de los párrafos primero y segundo del artículo 28 constitucional se observa que se prohíbe la realización de acuerdos, procedimientos o combinaciones de empresarios de servicios que tengan como objeto o efecto evitar la libre concurrencia o competencia, o que generen una ventaja exclusiva indebida, por lo que considera que esas disposiciones contravienen el dispositivo constitucional.

105. Señala que, de los párrafos mencionados, se desprenden los conceptos de prácticas monopólicas y concentraciones ilícitas como aquellas conductas que realizan los agentes económicos (AE), entendidos como individuos, empresas o asociaciones que participan de una actividad económica para obtener beneficios indebidos a costa de dañar o impedir el proceso de competencia y libre concurrencia en la producción, procesamiento, distribución y comercialización de bienes o servicios.

106. Particularmente, las prácticas monopólicas absolutas, también conocidas como cárteles económicos o acuerdos colusorios, se configuran como contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes competidores entre sí —es decir, cuando dos o más agentes participan en el mercado ofertando bienes o servicios iguales o similares— cuyo objeto o efecto sea la fijación o manipulación de precios, restricción de la oferta, segmentación de mercados, concertación de posturas o intercambio de información.



107. Así, destaca que, atendiendo a que las prácticas monopólicas absolutas son ilícitas per se, es que la propia Constitución establece de manera enérgica la prohibición de éstas, al constituir monopolios que tienen efectos negativos en los mercados, de lo cual es innegable que resulta violatorio de dicho precepto normativo el establecimiento de preceptos legales que promueven la realización de esas conductas, ya que su permisón tan amplia y ambigua produce una eficacia directa e indirecta en su realización.

108. En ese contexto, estima que los artículos 158 y 198 de la ley impugnada permiten el establecimiento de una práctica monopólica absoluta, ya que permiten a los concesionarios y permisionarios del servicio público de transporte de personas y de carga, en su calidad de competidores entre sí, coordinar posturas o llevar a cabo acuerdos o convenios para la prestación del servicio. Por tanto, esos dispositivos pueden propiciar la configuración de acuerdos que pueden resultar colusorios, con lo que se colma el segundo elemento de ese tipo de prácticas.

109. Señala que esa cuestión debe extenderse a lo previsto en el diverso artículo 223 de la ley impugnada, en el que se establece la obligación de la Secretaría de Desarrollo Sustentable de Sinaloa de impulsar la asociación, coordinación y colaboración de los concesionarios del servicio de transporte público, encargo que incide directamente en la posible consecución de conductas prohibidas por el artículo 28 constitucional.

110. Toda vez que el argumento en análisis se enfoca en demostrar que los preceptos impugnados son inconstitucionales porque fomentan el establecimiento de prácticas monopólicas absolutas, es necesario precisar el alcance de dicha institución jurídica.

111. Al respecto, debe reiterarse que el artículo 28 constitucional prohíbe los monopolios y toda práctica anticompetitiva que inhiba la libre concurrencia o la competencia entre sí. En adición a lo antes expuesto, el artículo 53 de la Ley Federal de Competencia Económica vigente dispone:

"Artículo 53. Se considera ilícitas las prácticas monopólicas absolutas, consistentes en los contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agen-



tes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea cualquiera de las siguientes:

"I. Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados;

"II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios;

"III. Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables;

"IV. Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas; y,

"V. Intercambiar información con alguno de los objetos o efectos a que se refieren las anteriores fracciones.

"Las prácticas monopólicas absolutas serán nulas de pleno derecho y, en consecuencia, no producirán efecto jurídico alguno y los agentes económicos que incurran en ellas se harán acreedores a las sanciones establecidas en esta ley, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que, en su caso, pudiere resultar."

112. Es necesario indicar que las prácticas monopólicas absolutas tienen como característica central la consistente en que se dan entre agentes económicos que compiten entre sí en igual nivel en el mercado, de ahí que también se les conozca como prácticas horizontales. Asimismo, el último párrafo de ese precepto dispone que los actos que describe la norma en sus cuatro fracciones no producirán efectos jurídicos y que los agentes económicos que incurran en ellos se harán acreedores a las sanciones establecidas en esa ley federal, sin perjuicio de la responsabilidad penal que pudiere resultar.



113. Ahora bien, los artículos materia de análisis en este apartado disponen:

"Artículo 158. Los concesionarios podrán celebrar convenios y organizarse entre sí o con terceros, así como constituir sociedades, uniones, o asociaciones que contribuyan a ofrecer un servicio de mayor eficiencia, rentabilidad y calidad, previa autorización de las bases, por la SGG, que en todo caso lo hará en observancia de los principios aludidos en esta ley."

"Artículo 198. Los prestadores de este servicio de transporte público, podrán asociarse o celebrar convenios de coordinación para brindar un mejor servicio y reducir los costos de operación en las formas autorizadas por la ley. De dichos convenios, se dará visto (sic) a la Sedesu, para efecto de registro."

"Artículo 223. ...

"La Sedesu deberá impulsar la asociación, coordinación y colaboración de los concesionarios a través de fondos o esquemas financieros para la consecución de economías de escala, benéficas para todos y la mejor satisfacción de los intereses que les sean comunes."

114. De los artículos transcritos, contrariamente a lo afirmado por el accionante, no se aprecia que contengan alguna disposición tendente a permitir o fomentar la creación de monopolios en materia de servicio de transporte público de colectivo.

115. Así se considera porque, si bien dichos preceptos establecen la facultad en favor de los concesionarios de celebrar convenios y organizarse entre sí o con terceros, de constituir sociedades, uniones o asociaciones, así como celebrar convenios de coordinación,¹⁴ lo cierto es que esa circunstancia no es indicativa por sí de que se está originando la creación de un monopolio o una práctica anticompetitiva, toda vez que, en primer lugar, de lo dispuesto textualmente en los citados preceptos no se puede concluir que sea obligatoria la creación de sociedades, uniones, o asociaciones, ni la celebración de conve-

¹⁴ Artículos 158 y 198 de la ley impugnada.



nios entre concesionarios, pues no existe ninguna expresión legal en tal sentido, sino que dichos preceptos lo prevén sólo como posibilidad, al emplearse incluso el verbo "poder" en tiempo futuro, por lo que no existe certeza de que la facultad prevista en esos artículos se vaya a concretar mediante la creación de las asociaciones o convenios que ahí se mencionan.

116. No pasa inadvertido lo afirmado por la accionante en relación con que, a su juicio, lo dispuesto en los artículos combatidos "*pueden propiciar la configuración de acuerdos que pueden resultar colusorios*"; sin embargo, la inconstitucionalidad de las normas no puede hacerse depender de situaciones hipotéticas o circunstancias individuales respecto de las cuales no existe certeza de que vayan a materializarse.

117. En segundo lugar, de los propios artículos impugnados se advierte que el objetivo de la creación de esas uniones y convenios es optimizar el servicio público referido, aunado a que la creación de tales sociedades, uniones o asociaciones está sujeta a la autorización previa de sus bases por parte de la Secretaría General de Gobierno.¹⁵ Y, por cuanto hace a la celebración de convenios entre concesionarios, aun de llevarse a cabo, requieren para su validez y reconocimiento legal que sean registrados ante la Secretaría de Desarrollo Sustentable, en quien recae la responsabilidad de verificar y supervisar la planeación e implementación de las estrategias de mejora continua e innovación de sus servicios por parte de los concesionarios.¹⁶

118. En esos términos, es infundado el argumento en análisis en lo relativo a que los artículos impugnados fomentan el establecimiento de prácticas monopólicas absolutas. Así se considera, en virtud de que dichos preceptos no establecen alguna disposición que genere o fomente la realización de conductas anticompetitivas.

119. En consecuencia, al resultar infundado el argumento en análisis, debe reconocerse la validez de los artículos 158, 198 y 223, párrafo segundo, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

¹⁵ Artículos 158 y 198.

¹⁶ Artículos 223, en concatenación con el diverso 16, fracción VIII, de la ley impugnada.



120. OCTAVO.—**Análisis del artículo 104, fracción XXVII, de la ley impugnada.** La accionante señala que dicho precepto establece una obligación de los concesionarios y permisionarios de evitar actos que provoquen competencia desleal, pero del análisis realizado a la ley combatida no se aprecia que el legislador estatal haya establecido una definición de competencia desleal.

121. Se afirma que, si bien no es obligatorio que el legislador defina cada una de las palabras o términos utilizados en la normatividad que emite, lo cierto es que, para el caso concreto, al no definir los supuestos específicos de lo que debe entenderse por competencia desleal ni las circunstancias en que habrá de valorarse, transgrede los numerales 14, 16, 28 y 115 constitucionales, pues es claro que las obligaciones de los permisionarios y concesionarios de dicho servicio deben ser verificadas y, en su caso, sancionado su incumplimiento por las autoridades emisoras del permiso y/o concesión correspondiente, es decir, autoridades del Estado de Sinaloa, aunado a que la competencia desleal debe ser valorada por la Comisión Federal de Competencia (Cofece), y no así por entes de carácter local, de ahí que las autoridades demandadas exceden el ejercicio de sus funciones e invaden las atribuciones que se reservan a la Cofece.

122. Añade que la ausencia de taxatividad permite una interpretación y aplicación laxa y subjetiva que puede llegar a eliminar los incentivos que tienen cada uno de los agentes económicos para competir, dado que incurren en una falta al realizar un acto contrario a la ley impugnada y, por ende, se impondría una sanción al agente económico.

123. Apunta que lo anterior otorga, además, una protección al resto de los competidores, al eliminar de manera artificial la competencia entre los concesionarios y permisionarios, dañando el proceso de competencia y libre concurrencia en perjuicio de los consumidores.

124. Este concepto de invalidez es infundado.

125. El precepto que aquí se analiza establece como una de las obligaciones de los concesionarios del servicio de transporte público abstenerse de



realizar actos que impliquen competencia desleal respecto de otros concesionarios o permisionarios.¹⁷

126. Como lo afirma la accionante, el artículo impugnado no define expresamente el término "competencia desleal"; sin embargo, **para definir el alcance de dicho concepto, debe atenderse al contexto normativo en el que se encuentra.**

127. Al respecto, el artículo 127 de la ley combatida dispone que la prestación del servicio público de transporte es una atribución originaria del Estado, siendo facultad del Congreso del Estado legislar sobre esta materia, en el entendido de que corresponde al Poder Ejecutivo del Estado hacerlo directamente, a través de los órganos que al efecto se creen, otorgarlo a instituciones oficiales, autorizarlo o concesionarlo a particulares.

128. Por su parte, debe retomarse el contenido del artículo 128, fracción IV, de la propia normatividad, que dispone que el transporte público es un servicio encaminado a garantizar la movilidad de personas y cosas en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, comodidad e higiene sujeto a una tarifa o contraprestación económica, que se sujeta, entre otros ejes rectores, a vigilar que en el establecimiento del servicio de transporte público no se formen ni propicie ningún fenómeno ilícito de acaparamiento del mercado ni barreras a la libre competencia, a fin de garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte.

129. Este último precepto se relaciona con el diverso 129 de la ley, que señala como uno de los criterios que deben atenderse en el servicio público de transporte a "*la competitividad entre los sujetos económicos que participen en el servicio, bajo el control y con la concurrencia del Estado como ente rector de la planeación, control, regulación y vigilancia del transporte y sus actividades conexas*".

¹⁷ **Artículo 104.** Son obligaciones de los concesionarios y permisionarios del servicio público de transporte:

"...

"XXVII. Abstenerse de realizar actos que impliquen competencia desleal respecto de otros concesionarios o permisionarios."



130. Lo hasta aquí relacionado permite concluir que el término "competencia desleal", utilizado por el legislador en la norma impugnada, se relaciona con lo dispuesto por la propia ley respecto de uno de sus objetivos, consistente en garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte a través de la generación de un ambiente de competitividad sano entre los concesionarios.

131. En esos términos, aun cuando la ley no haya definido expresamente el concepto en mención, lo cierto es que esa circunstancia no implica que el artículo impugnado sea contrario al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 constitucional, toda vez que el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido consistente en el sentido de que, tratándose de actos legislativos, el respeto al derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad no llega al extremo de vincular al legislador a que defina todos y cada uno de los conceptos que contengan las normas, pues las legislaciones no constituyen catálogos de conceptos ni diccionarios que deban contener definiciones precisas y exactas por cada institución jurídica regulada, máxime que muchas de las instituciones se encuentran definidas en otros ordenamientos o que, incluso, sus conceptos son suficientemente claros en su lectura o en el contexto en que se encuentren, como sucede en el caso.

132. Así se concluye atendiendo a que, como se dijo, aun cuando la norma no lo dice expresamente, se entiende que, por "competencia desleal" la ley se refiere a cualquier conducta que sea contraria a uno de sus objetivos, específicamente el previsto en el artículo 129, fracción III, consistente en garantizar al usuario una adecuada accesibilidad a diversas alternativas de transporte a través de la generación de un ambiente de competitividad sano entre los concesionarios.¹⁸

¹⁸ **Artículo 129.** Las bases y lineamientos generales que rijan el servicio público de transporte, deben tener como criterios, los siguientes:

"I. La preeminencia del interés general sobre el particular; ...

"III. La competitividad entre los sujetos económicos que participen en el servicio, bajo el control y con la concurrencia del Estado como ente rector de la planeación, control, regulación y vigilancia del transporte y sus actividades conexas."



133. No pasa inadvertido lo afirmado por la accionante en relación con que lo dispuesto en la norma impugnada permitiría a autoridades distintas a las locales sancionar el incumplimiento de normas en materia de movilidad.

134. Sin embargo, tal argumento resulta infundado en virtud de que, en primer lugar, como se dijo, del análisis sistemático de la ley se advierte que **el término "competencia desleal", invocado en el precepto en análisis, se encuentra acotado exclusivamente al tema de la explotación de la concesión del servicio de transporte público** y, por tanto, el incumplimiento de esa disposición tendría que ser materia de valoración y, en su caso, de sanción por parte de las autoridades competentes, es decir, de las autoridades del Estado de Sinaloa, en los términos que prevé la propia ley en su título décimo noveno. En segundo lugar, debe señalarse que el planteamiento de la accionante no se trata de un problema de constitucionalidad de la norma reclamada, sino de una cuestión hipotética relacionada con la aplicación de la ley que no afecta su constitucionalidad.

135. En atención a las consideraciones aquí desarrolladas, es infundado el concepto de invalidez planteado; por lo que se debe declarar la validez del artículo 104, fracción XXVII, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

136. NOVENO.—**Análisis de los artículos 128, fracción IV, y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.** En otro concepto de invalidez se plantea que el primer precepto otorga a las autoridades competentes para conferir concesiones o permisos la encomienda de vigilar que no se formen monopolios, acaparamientos o barreras de la libre competencia en el servicio de transporte público y, el segundo, establece que se otorgarán concesiones y permisos cuando no se incurran en prácticas prohibidas por la Ley Federal de Competencia Económica.

137. Se argumenta que esas disposiciones resultan contrarias a lo establecido en el artículo 28 constitucional porque el Poder Constituyente otorgó de manera exclusiva a la Comisión Federal de Competencia Económica y al Instituto Federal de Telecomunicaciones la facultad de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás



restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados en los términos que establecen la propia Carta Magna y las leyes generales.

138. Considera que, al establecerse que en la prestación del servicio de transporte público (de pasajeros y de carga) se debe vigilar que no se formen monopolios u otros fenómenos de acaparamiento del mercado, ni barreras a libre competencia, así como no otorgar concesiones y/o permisos a las personas físicas y morales que incurran en esas conductas.

139. Señala que, de conformidad con el artículo 28 constitucional, es la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) quien, de manera exclusiva, cuenta con facultades para eliminar las barreras a la competencia y libre concurrencia en la materia que regula la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa, al no estar relacionada con radiodifusión y telecomunicaciones.

140. Así, concluye que, mediante las disposiciones impugnadas, el Congreso de Sinaloa dispuso de atribuciones que no le corresponden al facultar a autoridades estatales a actuar en una materia que corresponde exclusivamente a la Comisión Federal de Competencia Económica, de conformidad con el artículo 28 constitucional.

141. Los artículos de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa que, a juicio de la accionante, transgreden el artículo 28 constitucional disponen:

"Artículo 128. El transporte público es un servicio encaminado a garantizar la movilidad de personas y cosas en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, comodidad e higiene sujeto a una tarifa o contraprestación económica, mismo que se sujetará a los ejes rectores siguientes:

"...

"IV. Antimonopolio. Vigilar que en el establecimiento del servicio de transporte público, no se formen ni propicien monopolios, u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado, ni barreras a la libre competencia, en los términos de la ley aplicable, con el objeto de garantizar al usuario una adecuada



accesibilidad a diversas alternativas de transporte, en términos de lograr una movilidad sustentable de pasajeros y de carga. ..."

"Artículo 250. Las personas físicas o morales podrán ser titulares de diversas concesiones y permisos de servicio de transporte público, siempre y cuando no se incurra en prácticas monopólicas o en concentración indebida que representen barreras a la libre competencia y a la competencia."

142. Este Pleno considera que los argumentos de la accionante son infundados, por lo que debe reconocerse su validez.

143. La Constitución establece amplios poderes de rectoría económica al Estado Mexicano, como se puede observar del contenido del artículo 25. Sin embargo, no todos los mercados generados al amparo de las libertades económicas son idénticos en cuanto a su significado constitucional.

144. Así, debe distinguirse entre dos tipos de mercados: por una parte, los denominados regulados y, por el otro, los no regulados. Los regulados son aquellos, cuyo ingreso y operación requiere de permisos, licencias o concesiones otorgados por las autoridades, y los no regulados son aquellos que se sujetan al derecho privado. Ejemplo de los regulados son el mercado de tránsito público o el de telecomunicaciones. Ejemplo de no regulados son los de la comida y el de la ropa. Así, la diferencia entre ambos tipos de mercados es que, en los regulados, el Estado diseña y opera su estructura; mientras que, en los no regulados, esta función recae en las libertades económicas de los participantes.

145. El artículo 28 constitucional contiene principios aplicables a ambos tipos de mercados; sin embargo, dicha aplicación debe ser diferenciada, ya que, en los regulados, debe reconocerse una libertad de configuración a las autoridades para reglamentar sus permisos, concesiones o autorizaciones, así como las condiciones de operación, siempre y cuando, al hacerlo, no impidan la existencia de un mercado mínimo con respeto de los principios del artículo 28 constitucional.

146. Ahora bien, como se observa de la transcripción de las normas impugnadas, el artículo 128, fracción IV, de la ley analizada consagra como uno



de los principios del transporte público el de antimonopolio, el cual supone la facultad de la autoridad estatal de vigilar que no se formen ni propicien monopolios u otros fenómenos ilícitos de acaparamiento del mercado ni barreras a las libres competencias; por su parte, el artículo 250 establece que la titularidad de las concesiones y permisos se condiciona a que no se incurran en prácticas monopólicas o en concentraciones indebidas que representan.

147. Este Pleno considera inexacta la afirmación de la accionante en el sentido de que estos artículos desplazan la facultad de la Comisión Federal de Competencia para investigar y sancionar prácticas monopólicas, ya que de su lectura se desprende otra interpretación que ahora se adopta como obligatoria, consistente en que las autoridades deben vigilar el desarrollo del mercado para hacer todas aquellas modificaciones regulatorias necesarias para corregir fenómenos anticompetitivos, el cual constituye un ámbito mucho más amplio que el sancionatorio en su sentido técnico en materia de competencia económica.

148. Así, por ejemplo, al establecer que las concesiones se condicionan a que no se den estos fenómenos anticompetitivos, debe interpretarse que la ley prescribe que, al momento de realizar los estudios técnicos para otorgar concesiones y renovarlas, se ha de considerar estas razones para la toma de decisiones. Debe recordarse que la determinación de otorgar más concesiones o denegar su renovación es determinante para la existencia de fenómenos anticompetitivos en un mercado regulado.

149. Si este Pleno declarara la inconstitucionalidad de las normas, el Estado no podría guiarse por referencia a estos criterios para fomentar la competitividad de este mercado regulado a través de la emisión de concesiones. En efecto, si la autoridad estatal estuviera inhabilitada para vigilar el cumplimiento a los principios del artículo 28 constitucional, se estaría negando el valor que tienen las concesiones para promover los principios constitucionales insertos en el referido precepto.

150. Las funciones previstas en las normas impugnadas –las cuales podríamos denominar correctivas– no coinciden en su materialidad con las otorgadas por la Constitución a la Cofece, las cuales adquieren un sentido técnico referido a un ámbito sancionatorio. Esta conclusión adquiere mayor fuerza en un



caso como el presente. El reconocimiento de validez en el presente caso se basa en el hecho de que sólo se limitan a establecer autoridades y procedimientos para emitir permisos y concesiones, delegando a fuentes reglamentarias la regulación de los criterios técnicos y sustantivos; por tanto, tiene sentido que el legislador se preocupe por establecer un sistema de vigilancia y corrección.

151. No obstante todo lo anterior, es cierto, como lo afirma la accionante, que los Estados no pueden interferir ni desplazar a la Cofece en el ejercicio de sus facultades exclusivas de investigación y sanción para prácticas monopólicas; sin embargo, para suscribir esa conclusión, este Pleno considera innecesario declarar la invalidez de las normas impugnadas y debilitar a las autoridades estatales en su capacidad regulatoria. Como se ha hecho a lo largo de este considerando, basta con interpretar las normas impugnadas sistemáticamente en el sentido de excluir estas actividades de su ámbito de aplicación.

152. Atendiendo a las consideraciones anteriores, lo procedente es reconocer la validez de los artículos 128, fracción IV y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa.

153. DÉCIMO.—**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,¹⁹ la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Sinaloa.

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

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

¹⁹ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley." "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ... 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."



SEGUNDO.—Se **desestima** respecto de los artículos **15, fracción IV, 16, fracción VII, y 269, párrafo segundo, fracción I**, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho.

TERCERO.—Se reconoce la **validez** de los artículos **10, párrafo tercero, 37, 104, fracción XXVII, 128, fracción IV, 135, fracción II, 149, 158, 195, párrafo primero, 198, 223, párrafo segundo, 243, 245, 250, 252, párrafo primero, 256, 265, 266, 267 y 269, párrafo primero**, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho, de conformidad con los considerandos quinto, séptimo, octavo y noveno de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la **invalidez** del artículo **287, párrafo primero, en su porción normativa "y forme parte de su activo fijo"**, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Sinaloa, en los términos de los considerandos sexto y décimo de esta determinación.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco



González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresaron cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y por analizar adicionalmente los artículos 252 y 267, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso b), consistente en reconocer la validez del artículo 15, fracción IV, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. Las Ministras y el Ministro González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Ríos Farjat votaron en contra. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra y únicamente por la invalidez de su porción normativa "emitir la convocatoria pública, derivada de la declaratoria de necesidad para el otorgamiento de permisos del servicio público de carga, previa opinión del consejo, que haya elaborado la Sedesu" y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se expresaron cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y por analizar adicionalmente los artículos 252 y 267, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso b), consistente en reconocer la validez del artículo 16, fracción VII, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. Las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y únicamente



por la invalidez de su porción normativa "previa opinión del consejo". La Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra y únicamente por la invalidez de su porción normativa "Elaborar la declaratoria de necesidad para el otorgamiento de permisos del servicio público de carga, previa opinión del consejo" y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 269, párrafo segundo, fracción I, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la validez del referido precepto, condicionada a la interpretación conforme que propuso y, al no adoptarse ésta en el proyecto, votó en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Franco González Salas separándose de la metodología, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron a favor. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

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

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Piña Hernández, Ríos Farjat



y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso b), consistente en reconocer la validez del artículo 10, párrafo tercero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El Ministro González Alcántara Carrancá votó únicamente por la invalidez de su porción normativa "y en las sesiones en las que se deliberen temas relacionados con la movilidad y el transporte público deberán ser invitados a participar con voz pero sin voto, dos representantes de los transportistas designados por las organizaciones estatales del transporte de mayor representación debidamente acreditadas ante la SGG, y dos de organismos empresariales". El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea votó por la validez del referido precepto, condicionada a la interpretación conforme que propuso y, al no adoptarse ésta en el proyecto, votó en contra y por la invalidez del referido numeral. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales y Ríos Farjat, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso b), consistente en reconocer la validez del artículo 37 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek votaron únicamente por la invalidez de su porción normativa "con motivo de la convocatoria pública expedida" y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea votó por la validez del referido precepto, condicionada a la interpretación conforme que propuso y, al no adoptarse ésta en el proyecto, votó en contra y por la invalidez del referido numeral, y anunció voto particular. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de la Ministra y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su parte cuarta, consistente en reconocer la validez del artículo 104, fracción XXVII, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, así como el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Ríos Farjat y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de seis votos de la Ministra y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su parte quinta, consistente en reconocer la validez de los artículos 128, fracción IV, y 250 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. Las Ministras y los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente, al cual se adhirieron la Ministra y los Ministros Franco González Salas, Laynez Potisek y Ríos Farjat para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular, al cual se adhirió la Ministra Esquivel Mossa para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquélla. Los Ministros Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de la metodología, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 135,



fracción II, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El Ministro Aguilar Morales votó en contra. La Ministra Piña Hernández votó por la invalidez de su párrafo último y anunció voto particular. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con consideraciones adicionales y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso a), consistente en reconocer la validez de los artículos 149, 243 y 245 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la validez de los referidos preceptos, condicionada a la interpretación conforme que propuso y, al no adoptarse ésta en el proyecto, votó en contra y por la invalidez de los referidos numerales, y anunció voto particular. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

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 algunas consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en reconocer la validez de los artículos 158, 198 y 223, párrafo segundo, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.



Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y por analizar adicionalmente los artículos 252 y 267, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso b), consistente en reconocer la validez de los artículos 195, párrafo primero, y 266 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de la metodología, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con consideraciones adicionales y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 252, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la validez del referido precepto, condicionada a la interpretación conforme que propuso y, al no adoptarse ésta en el proyecto, votó en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con consideraciones adicionales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y por analizar adicionalmente los artículos 252 y 267, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso b), consistente en reconocer la validez del artículo 256 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864,



publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con consideraciones adicionales y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 265 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea votó en contra, al no aceptarse su propuesta de interpretación conforme de los artículos 149, 243, 245, 252, 267 y 269, fracción I, abordados en este considerando y anunció voto particular. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con consideraciones adicionales y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 267 de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. El Ministro González Alcántara Carrancá votó únicamente por la invalidez de su porción normativa "y contando con la opinión favorable del consejo". El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea votó por la validez del referido precepto, condicionada a la interpretación conforme que propuso y, al no adoptarse ésta en el proyecto, votó en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa en



contra de algunas consideraciones, Franco González Salas separándose de la metodología, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat con consideraciones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, inciso a), consistente en reconocer la validez del artículo 269, párrafo primero, de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la validez del referido precepto, condicionada a la interpretación conforme que propuso y, al no adoptarse esta en el proyecto, votó en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por otras consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas por consideraciones diferentes –en los términos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea–, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones y con razones adicionales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por otras consideraciones –expresadas por el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena–, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 287, párrafo primero, en su porción normativa "y forme parte de su activo fijo", de la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Sinaloa, expedida mediante el Decreto Número 864, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de octubre de dos mil dieciocho. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

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 del considerando décimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de



invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

En relación con el punto resolutiveo quinto:

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.

Votación que no se refleja en los puntos resolutiveos:

Se expresó una mayoría de seis votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. La Ministra y los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado no requería de dicha consulta.

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a las sesiones de veinticinco y veintiséis de enero 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 tesis de jurisprudencia 1a./J. 2/2012 (9a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 533, con número de registro digital: 160267.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de septiembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 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 4 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



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

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

III. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. EXIGE QUE LAS NORMAS SANCIONADORAS DESCRIBAN CON SUFICIENTE PRECISIÓN QUÉ CONDUCTAS ESTÁN PROHIBIDAS Y QUÉ SANCIONES SE IMPONDRÁN A QUIENES INCURRAN EN ELLAS, A FIN DE GARANTIZAR LA CERTEZA JURÍDICA Y LA IMPARCIALIDAD EN LA APLICACIÓN DE LA NORMA.

IV. TIPO PENAL. ALCANCE DE SUS ELEMENTOS OBJETIVOS, SUBJETIVOS Y NORMATIVOS.

V. DELITO DE ABIGEATO EN EL ESTADO DE JALISCO. LA SUPRESIÓN DEL ELEMENTO SUBJETIVO EN LAS HIPÓTESIS NORMATIVAS QUE CONTIENE, CONSISTENTE EN QUE EL ACTIVO TENGA CONOCIMIENTO DE QUE LOS OBJETOS PROVIENEN DE DICHO DELITO, VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 242, INCISOS B), D), E) Y F), DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE JALISCO].

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS RETROACTIVOS DE LA INVALIDEZ DE LA REGULACIÓN LOCAL EN MATERIA PENAL AL TRATARSE DE CUESTIONES RELACIONADAS CON LA TIPIFICACIÓN DE UN DELITO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 242, INCISOS B), D), E) Y F), DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE JALISCO].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 196/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 11 DE MAYO DE



2021. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRAN-
CÁ. SECRETARIOS: ANA MARCELA ZATARAIN BARRETT Y
FERNANDO SOSA PASTRANA.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión virtual correspondiente al día **once de mayo de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

Sentencia

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 196/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 242, incisos b), d), e) y f), del Código Penal para el Estado de Jalisco, reformados mediante Decreto Número 27882/LXII/20, publicado el nueve de mayo de dos mil veinte en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

I. Trámite

1. **Presentación de la demanda y autoridades demandadas.** El tres de agosto de dos mil veinte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó acción de inconstitucionalidad y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Jalisco.

2. **Normas generales cuya invalidez se combate.** La Comisión actora impugnó el artículo 242, incisos b), d), e) y f), del Código Penal para el Estado de Jalisco, que fueron reformados mediante Decreto Número 27882/LXII/20, publicado el nueve de mayo de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa.

3. **Conceptos de invalidez.** La promovente expuso diversos conceptos de invalidez, en los que, en síntesis, señaló lo siguiente.

- Que los tipos penales contenidos en el artículo 242, incisos b), d), e) y f), del Código Penal para el Estado de Jalisco transgreden el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad y el de mínima intervención del derecho penal (*ultima ratio*), al no exigir que el sujeto activo tenga



conocimiento previo de que el ganado y sus derivados sean de procedencia ilícita. Lo anterior –refiere– permite que las personas sean sancionadas aun sin tener la intención de cometer un acto delictivo.

- La accionante hace una descripción y señala diversos precedentes, tesis y jurisprudencia sobre el derecho humano de seguridad jurídica, principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, así como el principio de mínima intervención.

- Tocante al principio de **seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal**, señala que son transgredidos por el legislador con base en los siguientes argumentos:

- En primer término, la promovente describe las modificaciones penales que fueron objeto del Decreto 27882/LXII/20, y para ello se apoya en un cuadro comparativo del texto anterior a la reforma y del texto vigente del artículo 242 del Código Penal para el Estado de Jalisco. Asimismo, concluye que el legislador jalisciense eliminó las porciones normativas de los incisos b), d), e) y f) del artículo en comento, **en donde se describía el elemento subjetivo de la conducta, el cual era importante para la configuración del tipo.**

- Argumenta que el elemento subjetivo del delito indicaba que para que se actualizaran las conductas típicas, era necesario que el sujeto activo conociera que los objetos del delito eran productos de abigeato previamente. Ahora, dice, en el texto actual, se eliminó la porción normativa "*a sabiendas*" de que los objetos del delito tenían una procedencia ilegal.

- Por lo anterior –señala la accionante–, **la modificación se traduce en un importante cambio que aumenta el radio de aplicación de las normas en torno a los sujetos que serán sancionados en el ámbito penal.**

- Refiere que del texto normativo correspondiente al inciso b) del artículo 242 del Código Penal para el Estado de Jalisco se entiende que el delito se actualiza por cualquier persona que realice la conducta de adquirir o negociar determinados bienes o cosas, como son: ganado, carne, pieles y otros derivados que sean producto de abigeato, en cualquier momento, porque no se especifica alguna temporalidad.



- En cuanto al inciso d) del artículo impugnado, señala la promovente que el delito se integra cuando el sujeto activo –que puede ser cualquier persona– realiza la acción de autorizar el sacrificio de ganado, llevándolo a cabo en rastro oficial o en cualquier otro lugar de matanza, siempre que el objeto del delito sea robado.

- Por lo que ve al inciso e) del artículo 242 del Código Penal para el Estado de Jalisco, argumenta que el verbo rector consiste en expedir documentación que acredite la propiedad de animales, a favor de persona distinta de quien legalmente pueda disponer de ellos, o bien, autorice su movilización, si en ambos casos se trata de bienes producto de abigeato. Delito que puede cometerse en cualquier momento, por cualquier persona y en cualquier lugar.

- Finalmente –refiere–, en cuanto al inciso f) del numeral controvertido, la conducta sancionada versa en transportar ganado, carnes o pieles cuando éstos sean producto de abigeato. Sin que señale mayores elementos típicos para la actualización del delito.

- En consecuencia, aduce la promovente que las conductas típicas tienen como denominador común que deben recaer en ganado o animales objeto de un ilícito previo, esto es, que se configure el delito de abigeato genérico respecto de los bienes y el ganado en los cuales recae la actuación del sujeto activo en el abigeato específico.

- Por lo anterior, considera que las disposiciones impugnadas dan por hecho que el sujeto activo necesariamente tiene conocimiento del origen ilícito del ganado o bienes que se trate, o bien, que simplemente no se estimó pertinente que el agente debía tener conocimiento de esa circunstancia. Aduce que cobra relevancia, porque puede imponerse una sanción penal a una persona que realice una conducta descrita en las hipótesis controvertidas, sin importar si desconocía el origen de los bienes o incluso si su actuar fue de buena fe.

- Por tanto, estima que el legislador de Jalisco no dispuso de forma clara la descripción típica del delito, pues al no incluir el elemento subjetivo específico, consistente en que el activo debe tener conocimiento de que el ganado o sus derivados fueron objeto de apoderamiento ilegítimo, se vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.



- Considera que el delito de abigeato sólo puede ser cometido de manera dolosa y no de forma culposa, lo que debe entenderse que el activo realiza la conducta con conocimiento e intención de apropiarse del bien que integra el patrimonio del sujeto pasivo. En consecuencia –refiere–, el delito de abigeato se comete en el momento del apoderamiento ilícito, por ello al mencionado ilícito le son aplicables las reglas generales del robo.

- Aduce la promovente que al no establecerse el elemento subjetivo específico de que los animales fueron objeto de un ilícito anterior, la norma resulta deficiente o imprecisa, porque abre la posibilidad de que las personas obren de manera culposa y pese a ello puedan ser sancionados penalmente.

- Señala que existen elementos subjetivos del tipo específicos que no se presentan en todos los delitos, los cuales revisten diversas formas. Al respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos cita las acciones de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, en las que se señala que en algunos tipos penales es necesario que se configure un conocimiento especial, comúnmente identificado con las palabras "*a sabiendas*", el cual no debe ser sustituido por un deber de conocimiento ni como una presunción, puesto que resulta indispensable que el activo sea consciente de aquello que es prohibido.

- Además, refiere que existen delitos que implican el elemento subjetivo específico por su naturaleza, aun cuando el legislador no lo estableció expresamente se encuentra implícito en la descripción típica, como en el robo. Sin embargo, señala la promovente que lo anterior no es aplicable a las hipótesis normativas impugnadas, **porque el conocimiento que debe tener el sujeto activo de que los objetos del delito son producto de la comisión de un delito anterior no se sobreentiende con la lectura del tipo de referencia.**

- En consecuencia –aduce–, al no estar explícito o implícito el elemento subjetivo específico del delito "*a sabiendas*", no se cumple con el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad; de ahí que no permita a los gobernados tener claro cuál es la conducta prohibida por el tipo penal.

- Por otra parte, la promovente señala la transgresión al principio de **mínima intervención (*ultima ratio*)** por lo siguiente:



- Considera que las normas impugnadas transgreden el principio de mínima intervención porque la forma en que se diseñaron las descripciones típicas sanciona a personas que no tuvieron la intención de cometer un delito o causar un daño.

- Precisa que las disposiciones controvertidas contienen tipos penales que ocasionan que cualquier persona pueda ser sancionada por la comisión del delito de abigeato sólo por adquirir, negociar, autorizar el rastro o sacrificio del ganado, o bien, expedir documentación que acredite la propiedad de los animales sin importar que no tenía conocimiento de que esos bienes fueron objeto de un ilícito anterior.

- Expresa que, si bien el delito de abigeato tiene el propósito de proteger el patrimonio, así como el interés público, lo cual podría ser una acción legítima de acuerdo con la Norma Fundamental y los tratados internacionales en materia de derechos humanos; lo cierto es que –a consideración de la accionante– no es posible concluir de manera inevitable y tajante que el derecho penal sea la vía idónea, única, necesaria y proporcional para lograr el propósito pretendido.

- Asimismo, considera que la norma impugnada se erige como un instrumento de la política más lesiva del Estado, pues reprocha penalmente por conductas en las cuales el sujeto activo puede obrar de buena fe y sin la menor intención de causar daño a otro.

- Estima que, aun cuando no exista dolo, la forma en que está redactado el tipo penal puede permitir que se imponga una pena privativa de libertad. Por ello, las normas incumplen con el subprincipio de fragmentariedad de la *ultima ratio*, pues las conductas que se sancionan en las hipótesis normativas impugnadas no son en extremo gravosas y en todo caso los bienes jurídicos tutelados ya se encuentran protegidos por el delito de abigeato simple o genérico.

- Por otra parte, refiere que, en atención al subprincipio de subsidiariedad, el Estado debió recurrir a otras medidas menos restrictivas para proteger los bienes jurídicos que pretende proteger con la norma impugnada. Estima que el resultado buscado se puede alcanzar con acciones de orden civil para recuperar la posesión del ganado, por ejemplo, la acción reivindicatoria en materia civil.



- Por último, señala que, en caso de considerarse inconstitucionales las disposiciones impugnadas, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que se relacionen.

4. Artículos constitucionales y convencionales que se estiman violados. Los artículos constitucionales que la promovente señala como violados son los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución General, 1 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los diversos 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad. El diez de agosto 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 196/2020 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. El Ministro instructor admitió el presente medio de control y realizó los requerimientos y trámites ordenados por ley mediante acuerdo de diecisiete de septiembre de dos mil veinte.

6. Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco. El Congreso del Estado de Jalisco manifestó, en síntesis, lo siguiente:

- Señala que los argumentos de la Comisión Nacional son infundados para declarar la invalidez de la norma impugnada. Lo anterior, en atención al artículo 35, fracción I, de la Constitución General, ya que la reforma es producto de la función pública que al tenor de la competencia de la entidad federativa y la división de poderes le corresponde al Congreso de la entidad, esto es, legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, así como expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que le son propias, con excepción de las que sean materia del Congreso de la Unión.

- Refiere que este Alto Tribunal ha determinado que la constitucionalidad de un acto legislativo se pondera en función de las atribuciones de la autoridad que lo emite. Que la fundamentación y motivación de un acto legislativo, debe entenderse como la circunstancia de que el Congreso está facultado para



expedir la ley, ya que los actos legislativos se satisfacen cuando se actúa dentro de los límites y atribuciones que la Constitución confiere.¹

- Por lo anterior, solicita el ente legislativo que se tome en consideración como razón de constitucionalidad del precepto impugnado que éste fue emitido en ejercicio de las atribuciones conferidas a dicho poder público, en concordancia con el artículo 35, fracción I, de la Constitución General. Además, considera que los Poderes Legislativos no tienen la obligación de explicar sus actos de motivación.²

- Señala que, de acuerdo con la controversia constitucional 32/2007, resuelta por esta Alta Corte, la motivación legislativa puede ser de dos tipos: a) motivación reforzada, y b) motivación ordinaria. Asimismo, considera que la reforma al artículo impugnado permite tener un impacto en la certeza que el Estado otorga al ganadero desde la legislación aplicable. Que con esta medida se pretende aportar acciones para la disminución del delito, pues cada vez se torna más violento –ha ido al alza– y esta preocupación de los ganaderos es cada vez mayor, aunado a que las repercusiones económicas se han incrementado.

- **Aduce que, con anterioridad, el delito se llevaba a cabo en la noche, sin que nadie se diera cuenta; pero ahora el abigeato sucede en el día y a punta de pistola, aun cuando se encuentren personas en el lugar. Asimismo, señala que las formas del robo de ganado han aumentado,³ por ello se realizó la reforma.**

¹ Al respecto cita la jurisprudencia 146, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Apéndice* de 1995, Séptima Época, Tomo I, Parte SCJN, página 149, con registro electrónico: 389599, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA."

² Cita para robustecer su argumento la tesis aislada emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 77, Primera Parte, página 19, con registro electrónico: 232883, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPLICARLOS."

³ El ente público hace alusión a que el presidente de la Unión Ganadera Regional de Jalisco señaló: "mucho del robo que han hecho ha sido con ganado que va en transporte, pueden ir en una troca o en un tráiler con todo y ganado; Ha (sic) habido todo tipo de formas de robo de ganado y ha sido mínimo lo que se ha podido recuperar ..."



- Por último, señala que la reforma coadyuva a que el sector privado no se vea mermado por el delito y la economía crezca, consolidándose el Estado en materia ganadera. Además, que se pretende concientizar a compradores de ganado y sus derivados para que se cercioren de que los productos adquiridos son de legítima procedencia, así, el comprador tendrá la obligación de tomar las medidas indispensables para asegurarse de la procedencia de los animales. Por lo anterior, aunque las personas argumenten buena fe en la compra, deben cerciorarse de que la compra sea de procedencia lícita.⁴

7. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. El Poder Ejecutivo del Estado manifestó, en esencia, lo siguiente:

- Señala que la norma que se reclama, cuya intervención del Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco fue la de participar en el proceso legislativo, encuentra su fundamento en lo dispuesto en los artículos 31, 32 y 50, fracción I de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y en atención a dicha obligatoriedad, el titular del Poder Ejecutivo dio autenticidad al decreto de reforma que impugna la parte actora y se publicó en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" por conducto de la secretaría general de Gobierno, como lo dispone el artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

- Asimismo, aduce que los actos que integran el procedimiento legislativo y que culminan en la creación de un ordenamiento legal, su reforma, adición, derogación o abrogación deben emanar de órganos constituidos que ajustan su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes; requisitos que, a su consideración, se cumplieron.⁵

⁴ Al respecto cita la jurisprudencia VII.2o.P. J/3 emitida por Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 1467, con registro electrónico: 188339, de rubro: "ABIGEATO POR COMPRA DE GANADO. OBLIGACIÓN DEL AGENTE DE CERCORARSE DE LA LEGÍTIMA PROCEDENCIA DE LOS ANIMALES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ)."

⁵ Dicha autoridad cita la tesis aislada P. C/97, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 162, con registro electrónico: 198428, de rubro: "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO."



8. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. No formularon opiniones en relación con el presente asunto.

9. Alegatos formulados por la promovente. El veinticinco de febrero de dos mil veintiuno,⁶ se recibió mediante buzón judicial el escrito de alegatos formulados por la licenciada Claudia Fernández Jiménez, delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el que hizo valer, en esencia, lo siguiente:

- Argumenta que, si bien los Poderes Legislativo y Ejecutivo actuaron con base en sus funciones, lo cierto es que la Comisión Nacional no esgrimió argumentos tendentes a señalar la carencia de las facultades de los Poderes en mención. Asimismo, señala que, aunque las normas fueran emitidas por autoridad competente y se ajusten al marco normativo para su expedición, ello no implica que el contenido de la disposición impugnada sea constitucional.

- Aduce que, aun cuando los Poderes que expidieron la norma lo hicieran con base en sus atribuciones, también debieron ser respetuosos de los derechos humanos; por ende, —considera la promovente—, son inoperantes las manifestaciones efectuadas por las autoridades representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Jalisco.

- En cuanto a los argumentos vertidos por el representante del Poder Ejecutivo, señala la promovente que la actuación del gobernador no se reduce a promulgar y publicar leyes, sino que también cuenta con la atribución de vetar normas y decretos provenientes del Congreso del Estado. Por ende —refiere—, pudo haber realizado razonamientos lógico-jurídicos para expresar su desaprobación y falta de consentimiento con el decreto que contiene las normas impugnadas, en aras de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos.

⁶ Como se desprende de la firma y fecha de recibido, asentado en la penúltima foja del escrito de alegatos.



- Por lo que respecta a la transgresión a los derechos humanos, la promovente aduce que, si bien es válida la finalidad perseguida por el legislador, lo cierto es que el derecho penal no es la vía idónea, ya que la política criminal es la más lesiva, al reprochar conductas que pueden ejecutarse de buena fe y sin la intención de causar un daño.

- Considera que la sola adquisición, negociación, autorización del rastro o sacrificio de ganado, o bien, expedir documentos que acrediten la propiedad de los animales, no implica, por sí misma que se tenga conocimiento de que los bienes fueron objeto de un ilícito anterior. Además, estima la promovente que dichas conductas no generan *per se*, un daño en extremo gravoso a la sociedad.

- Por lo anterior, considera que esta medida –utilizar el derecho penal– es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades sobre una conducta, lo cual no resulta idóneo para salvaguardar los bienes jurídicos tutelados y, por ende, contraviene el principio de *ultima ratio*.

- Asimismo, reitera que el legislador jalisciense transgrede el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad al no describir de forma clara la acción típica, ya que no incluyó el elemento subjetivo específico del delito, consistente en que el activo tenga conocimiento de que el ganado o sus derivados provengan de un apoderamiento ilegítimo por parte de otra persona.

- Por último, insiste que la conducta delictiva es dolosa y no culposa, y no permite que los gobernados tengan claro cuál es la conducta y el ámbito de prohibición del tipo penal, pues a su consideración, la descripción del delito es imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la discrecionalidad en su individualización.

10. **Cierre de instrucción.** El tres de marzo 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

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013, de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible vulneración a diversos principios constitucionales y convencionales por parte de normas previstas en el Código Penal para el Estado de Jalisco.

III. Oportunidad

12. La presente acción de inconstitucionalidad se presentó de manera oportuna.

13. El Decreto Número 27882/LXII/20 que contiene las normas impugnadas fue publicado el nueve de mayo de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

14. Conforme al artículo 60 de la ley reglamentaria en la materia,⁷ 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.

15. Ahora bien, en el caso, debe tenerse presente que de conformidad con los Acuerdos Generales 3/2020,⁸ 6/2020,⁹ 7/2020,¹⁰ 10/2020,¹¹ 12/2020,¹²

⁷ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

⁸ En el cual se ordenó la suspensión de toda actividad jurisdiccional en este Alto Tribunal durante el periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte, y se declaró inhábiles esos días. Lo anterior, sin menoscabo de habilitar los días y horas que resultaran necesarios durante el periodo referido.

⁹ Mismo que se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales del veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte.



13/2020¹³ y 14/2020,¹⁴ emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se declararon inhábiles los días comprendidos del dieciocho de marzo al dos de agosto del año en curso, dada la contingencia sanitaria producida por la enfermedad denominada coronavirus COVID-19.

16. En ese sentido, se advierte que el plazo para presentar la demanda de acción de inconstitucionalidad transcurrió del tres de agosto al primero de septiembre del dos mil veinte.

17. Por tanto, **si la demanda se presentó el tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte,**¹⁵ entonces debe concluirse que la demanda es oportuna.

IV. Legitimación

18. 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.

19. Como puntos torales, la promovente refiere que la reforma al artículo 242, incisos b), d), e) y f) del Código Penal para el Estado de Jalisco, transgreden

¹⁰ Se determinó prorrogar la suspensión de plazos para el periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte.

¹¹ Asimismo, se prorrogó la suspensión de plazos para el periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte.

¹² Se decretó la prórroga de la suspensión de plazos del uno al quince de julio de dos mil veinte.

¹³ Se ordenó cancelar el periodo de receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en términos de lo previsto en el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que tendría lugar del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte, y durante el periodo indicado se prorrogó la suspensión de plazos.

¹⁴ Finalmente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante el acuerdo general dictado el veintiocho de julio de dos mil veinte, levantó la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal.

¹⁵ Visible en la foja final del escrito de demanda.



el derecho a la seguridad jurídica, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad y el de mínima intervención del derecho penal (*ultima ratio*).

20. 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 con el diverso artículo 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.¹⁶

21. 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.¹⁷

22. 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

23. Lo referente a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades responsables. Sin embargo, los Poderes

¹⁶ La presidenta de la Comisión acreditó su personería con copia certificada del acuerdo de designación expedido por el Senado de la República.

¹⁷ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ... XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."

Artículo 18. (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."



Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de Jalisco, no hicieron valer ninguna causa de improcedencia de manera expresa, y, por su parte, esta Suprema Corte tampoco advierte de oficio que se actualice alguna.

24. Ahora bien, este Tribunal Pleno no soslaya que la autoridad legislativa en el punto petitorio número cuatro de su informe solicita que "*se resuelva con base en las causales de improcedencia que se hicieron valer*"; sin embargo, del análisis íntegro de su informe y de las constancias que integran la presente acción, no se advierte manifestación, o que se hubiese invocado alguna causal de improcedencia, por lo tanto, dicha petición no encuentra sustento y, por ende, se desestima.

25. Del mismo modo, no se soslaya que en sus argumentos el Poder Ejecutivo Estatal argumenta que su participación en el proceso legislativo de las normas impugnadas se trató de la promulgación de la norma impugnada, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, lo cual debe desestimarse acorde con la jurisprudencia P./J. 38/2010 de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."¹⁸

¹⁸ Publicada, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1419, registro electrónico: 164865, la cual dice:

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



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

VI. Estudio

27. En sus **conceptos de invalidez** la promovente señala diversos argumentos encaminados a poner en evidencia la inconstitucionalidad del artículo 242, incisos b), d), e) y f), del Código Penal para el Estado de Jalisco, el cual fue reformado mediante el Decreto Número 27882/LXII/20, publicado el nueve de mayo de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, entre ellos, destaca que la norma impugnada vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

28. Para ello, refiere, en esencia, que el delito impugnado –con motivo de su modificación–, al derivar de otro, esto es, abigeato y/o robo de animales, sólo se puede configurar mediante dolo, es decir, con conocimiento del origen ilícito del ganado o sus derivados, por lo que ese elemento no puede obviarse, pues podrían existir infinidad de operaciones sobre objetos producto del delito sin el conocimiento de los adquirentes o de quienes las realicen.

29. Con ello, sostiene, se permitirá que cualquier persona que desee realizar un acto de adquisición, transferencia, comercialización o transporte de ganado o sus derivados –incluso de buena fe– cometa el hecho delictivo. Lo que se traduce en que el radio de aplicación de la norma aumente respecto a sujetos que serán sancionados en el ámbito penal a pesar de no tener conocimiento de que su acto deriva o es producto del abigeato –en adelante, también "robo de ganado o animales" –, lo que vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

30. Tal concepto de invalidez es **fundado**. Lo anterior, porque la norma impugnada, al no incluir el elemento subjetivo específico requerido para este

para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República."



tipo de conductas, consistente en que el activo del delito tenga conocimiento de que el acto que realiza respecto al ganado o derivados de éste es producto de abigeato o robo de ganado, vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, contenido en el artículo 14 de la Constitución General y el numeral 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

31. Para explicar lo anterior, el esquema de análisis de este Tribunal Pleno en la presente acción de inconstitucionalidad será el siguiente: 1. Tipos penales controvertidos, 2. Doctrina constitucional y convencional sobre el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, 3. El tipo penal y sus elementos, 4. Análisis dogmático de los tipos penales controvertidos, y 5. Ausencia de elemento subjetivo específico en los tipos penales impugnados.

1. Tipos penales controvertidos

32. Las porciones normativas impugnadas son los incisos b), d), e) y f) del artículo 242 del Código Penal para el Estado de Jalisco, las cuales fueron reformadas por el Poder Legislativo de esta entidad federativa con la finalidad de suprimir de las conductas ahí descritas el elemento subjetivo del delito –conocimiento de que el acto deriva de abigeato o robo de animales–.¹⁹

33. Así, el cambio se pone en evidencia en el cuadro siguiente:

Antes de la reforma	Reformado-impugnado
"Artículo 242. Se considerará como abigeato para los efectos de la sanción: " ...	"Artículo 242. Se considerará como abigeato para los efectos de la sanción: " ...

¹⁹ Lo anterior, porque como se indicó en la síntesis respectiva, el Poder Legislativo de Jalisco consideró que dicho cambio era necesario, pues el delito de abigeato en esa entidad federativa había aumentado y el *modus operandi* del mismo había cambiado siendo más frecuente y violento. Para ello refirió que antes ocurría de noche, pero ahora sucedía a plena luz del día y mediante el uso de armas, además de ser cada vez más frecuente el robo de ganado cuando éste es transportado, siendo mínimo lo que se ha podido recuperar derivado del robo.



<p>"b) Adquirir o negociar ganado robado, carne, pieles u otros derivados producto de abigeato, <u>a sabiendas de esta circunstancia</u>;</p> <p>"...</p> <p>"d) Autorizar en rastro oficial o en cualquier otro lugar de matanza, el sacrificio de ganado robado <u>a sabiendas de esta circunstancia</u>;</p> <p>"e) Expedir documentación que acredite la propiedad de animales producto de abigeato a favor de persona distinta de quien legalmente pueda disponer de ellos, o autorice su movilización, <u>a sabiendas de su ilegal procedencia</u>; y,</p> <p>"f) Transportar ganado, carnes o pieles <u>a sabiendas de que se trata</u> de carga producto de abigeato."</p>	<p>"b) Adquirir o negociar ganado robado, carne, pieles y otros derivados producto de abigeato;</p> <p>"...</p> <p>"d) Autorizar en rastro oficial o en cualquier otro lugar de matanza, el sacrificio de ganado robado;</p> <p>"e) Expedir documentación que acredite la propiedad de animales producto de abigeato a favor de persona distinta de quien legalmente pueda disponer de ellos, o autorice su movilización; y,</p> <p>"f) Transportar ganado, carnes o pieles cuando la carga sea producto de abigeato."</p>
--	--

34. Como se indicó, la norma impugnada al no incluir –suprimir con motivo de la citada reforma– el elemento subjetivo específico requerido para este tipo de conductas, consistente en que el activo del delito tenga conocimiento de que el acto que realiza es producto de abigeato, vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, reconocido en el artículo 14 de la Constitución General y el numeral 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

35. Lo anterior, porque, como se desarrollará en el apartado siguiente, tal principio obliga al legislador a la elaboración de **tipos penales taxativos en donde se deberá cuidar no sólo el uso de definiciones claras de las conductas consideradas como delictivas, sino también que tales tipos fijen los elementos objetivos y subjetivos del delito**, de modo que permitan diferenciar al gobernado y al aplicador de la norma los comportamientos que deben ser sancionables de los que no lo son.



2. Doctrina constitucional y convencional sobre el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad

36. El principio de legalidad es el principal límite impuesto por las exigencias del Estado de derecho al ejercicio de la potestad punitiva e incluye una serie de derechos para la ciudadanía que genéricamente pueden reconducirse a la imposibilidad de que el Estado intervenga penalmente más allá de lo que le permite la ley. De acuerdo con dicho principio, sólo se puede castigar un hecho si su punibilidad se encuentra prevista en una ley antes de su comisión. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad.²⁰

37. El citado principio se encuentra consagrado como derecho fundamental en los artículos 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal²¹ y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²² Del contenido de tales numerales se desprende la tutela de las garantías que responden al conocido apotegma "*nullum crimen sine poena, nullum poena sine lege certa*", que sintetiza la idea de que no puede haber delito sin pena, ni pena sin ley específica y concreta aplicable al hecho de que se trate.

²⁰ Sobre la doctrina constitucional del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad este Tribunal Pleno resolvió de manera similar la acción de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016 fallado en sesión de veinticinco de febrero de dos mil veinte. También de manera ilustrativa la Primera Sala al respecto resolvió el amparo en revisión 455/2011 resuelto en sesión de veintinueve de junio de dos mil once. Del mismo modo, parte de la doctrina constitucional y convencional expuesta en el presente apartado sobre el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad se tomó también del amparo directo en revisión 3056/2017 fallado también por la Primera Sala en sesión de veintidós de mayo de dos mil diecinueve.

²¹ El cual dice:

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

"...

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata."

²² El cual establece:

"Artículo 9. Principio de legalidad y de retroactividad

"Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."



38. De ahí deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad o taxatividad, que alude a la necesidad de que la ley consagre plenamente los componentes de una hipótesis delictiva, de forma que, una vez acontecidos los hechos presuntamente constitutivos de delito, exista una correspondencia exacta entre lo dicho por la legislación y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

39. Lo anterior, porque la tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad, que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado democrático de derecho.

40. De conformidad con el principio en estudio, no existe pena ni delito sin ley que los establezca, de modo que, para que una conducta o hecho determinado pueda ser considerado delito y motivar o justificar por ello la aplicación de una pena, es indispensable una ley que repunte ese hecho o conducta como tal. De ahí que los ordenamientos sustantivos en materia penal conceptualicen el delito como el acto u omisión sancionado por la ley penal, entendida esta última expresión en términos genéricos de normas jurídicas que prevén y sancionan delitos, con independencia de que estén insertas en el ordenamiento penal o en ordenamientos especiales que regulan materias específicas y contienen un apartado de delitos especiales relacionados con el ámbito de regulación de dichos ordenamientos.

41. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios ha sido enfática en señalar que una de las derivaciones del principio de legalidad es la exigencia de "**taxatividad**" o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley, es decir, **la necesidad de que la descripción típica sea vaga, imprecisa, abierta o demasiado amplia, de modo tal, que permita 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.

42. Lo anterior, no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, sino porque las normas penales deben cumplir una función motivadora contra la realización de delitos, y, para ello, es imprescindible que las conductas punibles



estén descritas con exactitud y claridad; pues no puede evitarse aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

43. El mandato de taxatividad implica, por consiguiente, un grado de determinación de la conducta típica que permita afirmar que lo que es objeto de prohibición puede ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. La garantía de legalidad en materia penal se incumple con una tipificación confusa o incompleta que obligue a los gobernados a realizar labores de interpretación analógica o por mayoría de razón, pues no todos están preparados para realizar esa tarea a efecto de conocer las conductas que les están prohibidas.

44. Las garantías referidas, por tanto, no se circunscriben a los meros actos de aplicación, sino que se proyectan sobre la factura de la ley que se aplica, que debe quedar redactada en términos específicos, claros y exactos. 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; 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.²³

45. Acorde a los parámetros anteriormente definidos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que la garantía de exacta aplicación de la ley penal contenida en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal implica que el gobernado debe tener pleno conocimiento de cuándo su conducta (acción u omisión) daña un bien jurídico protegido por el sistema penal y, por tanto, que puede ubicarse en la hipótesis prevista en un tipo penal, con la consecuente sanción a la que se hará acreedor. Por ello, se considera de

²³ Al respecto es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 10/2006, de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 84, con registro electrónico: 175595; y la tesis aislada P. IX/95, de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, mayo de 1995, página 82, con registro electrónico: 200381.



suma importancia que el legislador establezca con exactitud la conducta que estima dañina, ya que, en caso contrario, no sólo en el gobernado, sino en las propias autoridades encargadas de aplicar la norma penal, se crearía incertidumbre en cuanto al encuadramiento o enmarcamiento de la conducta que realiza el sujeto activo en la descripción establecida en la ley.

46. La observancia del principio de tipicidad en materia penal que se extiende al legislador comprende que la descripción de los tipos penales debe evitar el uso de conceptos indeterminados e imprecisos que generen un estado de incertidumbre jurídica en el gobernado y una actuación arbitraria del intérprete de la norma. Lo cual implica que, de no describirse exactamente la conducta reprochable en el tipo penal, se corre el riesgo de que se sancione a los gobernados por aquellas que en concepto del órgano jurisdiccional se ubiquen en el tipo penal.

47. Ahora bien, lo anterior no significa que el creador de la norma tenga que describir con sus más mínimos detalles las conductas que deben ser sancionadas penalmente, porque ello supondría una exasperación del principio de legalidad. Si se lleva a tal extremo el citado principio, se desembocaría en un casuismo abrumador. El legislador debe velar por establecer una imagen conceptual lo suficientemente abstracta que englobe en ella todos los comportamientos de características esencialmente comunes que atenten contra un bien jurídico relevante para la sociedad. Por lo que, de no existir una descripción legal exactamente aplicable a la conducta humana de que se trata habrá una ausencia de tipicidad.²⁴

48. Los tipos penales son los que delimitan los hechos punibles. Así, al ser las descripciones las que acotan y recogen el injusto penal, el legislador debe

²⁴ Al respecto resultan aplicables las jurisprudencias 1a./J. 83/2004 y 1a./J. 24/2016 (10a.), cuyos rubro, título y subtítulo establecen lo siguiente: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 170, con registro electrónico: 180326; y "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.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 802, con registro electrónico: 2011693.



armonizar la seguridad jurídica con la tutela de los intereses vitales que hacen posible la justicia y la paz social.

49. Por lo que puede integrarlos con elementos externos, subjetivos y normativos inherentes a las conductas antijurídicas, que, de realizarse, colman los juicios de reproche sobre sus autores y justifican la imposición de las penas, previa y especialmente establecidas. El tipo penal se establece como un instrumento legal necesario, de naturaleza predominantemente descriptiva, cuya función es la individualización de conductas humanas penalmente sancionables.

50. En el mismo sentido, **la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el Caso Pollo Rivera Vs. Perú,**²⁵ realizó una interpretación del artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y también reiteró jurisprudencia al respecto, determinando que el principio de legalidad constituye uno de los pilares del Estado de derecho. Asimismo, enfatizó que un Estado de derecho sólo puede penar a alguien por lo que haya hecho, pero nunca por lo que el autor sea y, por consiguiente, el principio de legalidad y la derivada irretroactividad de la ley penal desfavorable deben observarse por todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente, cuando se trata del ejercicio de su poder punitivo.²⁶

51. Del mismo modo, **estableció que cada Estado deberá hacer tipos penales correctos, en los que se deberá cuidar el uso de definiciones claras, que fijen los elementos objetivos y subjetivos de modo que permitan diferenciar los comportamientos que son sancionables de los que no lo son.** En consecuencia, los tipos penales deben estar delimitados de la manera más clara y nítida que sea posible, en forma expresa, precisa, taxativa y previa.²⁷

²⁵ Corte IDH. *Caso Pollo Rivera y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de octubre de 2016. Serie C No. 319.

²⁶ Cfr., en similar sentido, *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*, supra, párr. 107; y *Caso Mohamed Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 noviembre de 2012. Serie C No. 255, párr. 130.

²⁷ Cfr. *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas, supra, párr. 121; *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala*. supra, párr. 90; y *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*, supra, párr. 162.



52. Por otro lado, recalcó que la fijación de los efectos debe ser legislada previo a la realización de la conducta, debido a que en esa proporción los destinatarios de la norma podrían orientar su comportamiento conforme al orden jurídico vigente y cierto. Además, indicó que el Juez —al momento de aplicar la ley penal— debe atender a lo dispuesto por ésta y observar con la mayor rigurosidad la adecuación de la conducta al tipo penal, de tal forma que no se sancione comportamientos que no son punibles por el ordenamiento jurídico.

53. Pues bien, de lo anterior, tenemos que el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que el objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma.

54. Así, el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe analizarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática (ii) como en contraste (u observando) de dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma u otra disposición normativa. Incluso, a veces se puede atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas y sus posibles destinatarios.²⁸

55. En efecto, como se explicó, para que un enunciado normativo cumpla con la citada exigencia, es necesario que la norma sea clara y precisa, es decir, de tal forma que no sea vaga ni ambigua y sea evidente para el juzgador la conducta que se pretende sancionar en concordancia con el bien jurídico tutelado que se busca proteger. Por ello, el análisis del grado de concreción de los elementos integradores del tipo penal serán los que permitirán establecer si se cumple o no con la exigencia de taxatividad que requiere para su eficacia el principio de legalidad.²⁹

²⁸ A respecto es ilustrativa la tesis 1a. CCCXX/2015 (10a.), de la Primera Sala, de título y subtítulo: "ASALTO. LAS EXPRESIONES 'ASENTIMIENTO' Y 'FIN ILÍCITO', PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 173 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD DE LA NORMA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 950, con registro electrónico: 2010337.

²⁹ Así se dijo en la acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, fallada por este Tribunal Pleno en sesión de dos de junio de dos mil veinte, aprobado en la parte que interesa



56. Por tanto, **el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad exige 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, y su finalidad es preservar los principios penales de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma.**³⁰

57. La exigencia de taxatividad no genera impunidad ni puede traducirse en la alteración de la política criminal del legislador, ya que dicho principio no protege únicamente al probable culpable, sino también a la sociedad. En efecto, la misma genera seguridad jurídica no sólo para el gobernado al conocer con exactitud aquello que se considera delito, sino que permite que las autoridades encargadas de aplicar la norma penal no actúen arbitrariamente.³¹

58. Se sostiene lo anterior porque, al no describirse exactamente la conducta reprochable en el tipo penal, se corre un doble riesgo: que se sancione a los gobernados por conductas que, no estando integradas en el tipo de manera expresa, sean ubicadas dentro del mismo por el órgano jurisdiccional; o que, estando integradas en el tipo penal, por su ambigüedad, el órgano jurisdiccional determine que no se ubican en el mismo.³²

59. Es por esto que el legislador debe describir las conductas punibles de manera abstracta, pero suficientemente delimitada como para englobar en ella todos los comportamientos de características esencialmente comunes que atentan contra un bien jurídico relevante para la sociedad.³³

3. El tipo penal y sus elementos

60. Toda norma penal sustantiva comprende dos componentes: la descripción de una determinada clase de acciones u omisiones antisociales, que dan

por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con otras consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³⁰ Ídem.

³¹ Ídem.

³² Ídem.

³³ Ídem.



contenido al tipo, y la descripción de una clase de consecuencias penales que dan contenido a la punibilidad.³⁴

61. El tipo penal es, entonces, la descripción de una conducta como acreedora de pena, la descripción legal de un delito,³⁵ o bien, la descripción realizada por el legislador sobre la conducta prohibida en el supuesto de hecho de una norma penal.³⁶

62. El tipo consta de los tres elementos: **objetivos, normativos y subjetivos**. Los primeros son los elementos descriptivos del mismo que se concretan en el mundo exterior, esto es, que puedan ser percibidos por los sentidos. Son las referencias, de mera descripción objetiva. Así, tenemos como elementos objetivos: la conducta –acción u omisión–, el bien jurídico, la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el objeto material, el nexo causal y las circunstancias de modo, tiempo o lugar.

63. Por su parte, los **elementos normativos** son aquellas situaciones o conceptos complementarios impuestos en los tipos penales que requieren de una valoración cognoscitiva, jurídica, cultural o social. Son aquellos elementos que implican una especial valoración judicial.³⁷

64. Los **elementos subjetivos** son aquellas referencias a características subjetivas del autor no observables por los sentidos. Esto es, referencias a estados de ánimo, propósito o estados de conciencia del autor de producir un cierto resultado.³⁸

65. Ahora bien, en todos los tipos penales, existen como elementos necesarios, cuando menos, la descripción de una conducta –de acción o de omisión–

³⁴ Lo desarrollado en este apartado se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, antes citada.

³⁵ Castellanos Tena, Fernando, Lineamientos elementales de Derecho Penal, Porrúa, México, 1999.

³⁶ Muñoz Conde, Francisco, Derecho Penal, parte general, 4a. edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, página 285.

³⁷ Luna Castro, José Nieves, El concepto de tipo penal en México, 2a. edición, Porrúa, México, 2000, páginas 23-27.

³⁸ *Ibidem* páginas 27-34.



cuya realización se traduce en la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico tutelado, la realización de la conducta de forma dolosa o culposa y la forma de intervención de los sujetos activos. Esto es, para que una hipótesis normativa pueda tener la función de tipo penal, necesariamente, debe contener los referidos elementos, mismos que al acreditarse implican la tipicidad de una conducta.

66. Adicionalmente, si el tipo penal lo requiere, deberán acreditarse otros elementos que caracterizan o describen una conducta delictiva específica; así, si el tipo lo requiere, deberán acreditarse: a) las calidades del sujeto activo o pasivo (por ejemplo, homicidio en razón del parentesco); b) el resultado y su atribución a la conducta (por ejemplo, daño en propiedad ajena); c) el objeto material (como ejemplo, despojo); d) los medios utilizados (violación); e) circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión (espionaje); f) los elementos normativos (cópula, cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento) g) los elementos subjetivos específicos (abuso sexual –ánimo lascivo–) y h) las demás circunstancias que la ley prevea.

67. Sin embargo, de acuerdo con las necesidades del caso que se resuelve, nos centraremos en los elementos subjetivos diferentes al dolo.

4. Análisis dogmático de los tipos penales controvertidos

68. **Conductas.** Necesariamente de acción, con la cual el sujeto activo realiza una de las siguientes conductas:

- Adquirir o negociar ganado robado, carne, pieles y otros derivados producto de abigeato [inciso b) del artículo 242 del Código Penal para el Estado de Jalisco].

- Autorizar en rastro oficial o en cualquier otro lugar de matanza el sacrificio de ganado robado [inciso d) del artículo 242 del Código Penal para el Estado de Jalisco].

- Expedir documentación que acredite la propiedad de animales producto de abigeato a favor de persona distinta de quien legalmente pueda disponer de ellos o autorice su movilización [inciso e) del artículo 242 del Código Penal para el Estado de Jalisco].



- Transportar ganado, carnes o pieles cuando la carga sea producto de abigeato [inciso f) del artículo 242 del Código Penal para el Estado de Jalisco].

69. **Sujeto activo.** Los tipos penales señalados en las hipótesis impugnadas solamente describen la conducta, sin indicar una calidad específica del sujeto activo, por tanto, cualquier persona puede cometer dichos ilícitos.

70. En efecto, por lo que ve al **inciso b)** del artículo impugnado, la hipótesis se centra en la conducta de adquirir o negociar ganado robado o derivados de éste (carne, pieles o cualquier otro derivado), empero, no en una cualidad o especificidad que deba tener el sujeto activo.

71. Por lo que respecta al **inciso d)** del numeral 242 del Código Penal para el Estado de Jalisco, se advierte que el verbo rector de la conducta es el autorizar el sacrificio del ganado robado, ya sea en un rastro oficial o un diverso lugar de matanza.

72. Ahora bien, la autorización que describe el tipo no implica por sí misma una calidad específica o una función encomendada a un sujeto, la cual le otorgue la facultad de decidir el sacrificio de un animal robado –en un rastro oficial u otro lugar de matanza–, dado que tal numeral no especifica que se trate de la persona –funcionario público– que legalmente –tratándose del rastro oficial– se encuentre facultado para ello, sino que el tipo penal sólo establece que se autorice el sacrificio del ganado robado en ese lugar o en un diverso de matanza.

73. De ahí que cualquier persona que otorgue esta permisión para matar al ganado incurrirá en la hipótesis antijurídica en análisis, por lo que no es factible sostener que el tipo penal requiere una calidad específica en el sujeto activo, pues, de sostenerse lo contrario, se estaría infiriendo que el tipo penal requiere una calidad específica que el mismo expresamente no establece, lo cual no está permitido en materia penal.

74. En cuanto al **inciso e)** del artículo controvertido, la conducta sancionada es la expedición de documentos que acrediten la propiedad de animales producto de abigeato, o bien, autorice su movilización. Esta conducta delictiva tampoco establece una cualidad en el sujeto activo, pues cualquier persona que emita un documento con la finalidad de acreditar la propiedad de animales



en favor de otra persona diversa a quien puede disponer legalmente será responsable del delito en estudio.

75. Se sostiene lo anterior porque el citado numeral tampoco hace alusión de que el documento con el que se acredite la propiedad deba ser oficial, es decir, que sea emitido por el órgano encargado de ello y, por tanto, que la calidad del sujeto activo deba recaer en el funcionario oficial que emita un documento de esa naturaleza. De sostenerse lo contrario, se estaría infiriendo, al igual que el inciso anterior, que el tipo penal requiere una calidad específica del sujeto activo que el mismo no establece de manera expresa, lo cual está prohibido en materia penal.

76. Por último, el **inciso f)** del artículo materia de escrutinio contiene como verbo rector el transportar ganado, carnes o pieles cuando la carga sea producto de abigeato, sin que la hipótesis establezca una determinada característica en el sujeto que realice el transporte en comento; de tal suerte que cualquier persona que lleve a cabo dicho traslado de los objetos materia de un abigeato (como carnes o pieles) será considerado como infractor penal.

77. **Elementos objetivos.** Éstos, como ya se dijo, describen el tipo, se concretan en el mundo exterior, pues son percibidos por los sentidos. Son las referencias de mera descripción objetiva. Así, tenemos como elementos objetivos: la conducta –acción u omisión–, el bien jurídico, la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el objeto material, el nexo causal y las circunstancias de modo, tiempo o lugar. De lo anterior se desprende, que las porciones normativas en análisis contienen los siguientes elementos objetivos:

78. Al respecto, del **inciso b)** del artículo 242 del Código Penal para el Estado de Jalisco, se advierten como elementos objetivos: 1) adquirir o 2) negociar. El legislador del Estado de Jalisco centró la conducta antijurídica en adquirir o negociar los objetos descritos en la hipótesis en análisis, los cuales, como verbos rectores de acción, pueden ser percibidos por medio de los sentidos. Así, bastará con la adquisición de ganado robado, carne, pieles y otros derivados producto de abigeato, o, en su caso, negociar con éstos para actualizarse el ilícito.



79. Por su parte, el **inciso d)** del artículo materia de estudio contiene un elemento objetivo: autorizar. Se dice que este elemento es objetivo porque es apreciado por medio de los sentidos, además que no contiene características especiales de la persona que autorice, ya sea en rastro oficial o en cualquier otro lugar de matanza, el sacrificio de ganado robado, esto es, como se mencionó con anterioridad, dicha hipótesis es tan amplia, que cualquier sujeto puede efectuar la autorización, sin que se requiera un nombramiento oficial o una cualidad específica en el sujeto para efectuar la autorización.

80. Asimismo, el elemento no contiene como requisito una cuestión normativa en la que dicha autorización deba regirse bajo un parámetro o características específicas en la autorización. Tampoco establece qué debe entenderse por autorizar, sino que la redacción del inciso en análisis parte de la anuencia que el sujeto activo debe realizar, la cual, se insiste, puede ser percibida por los sentidos sin mayores formalismos; de ahí que, al no contar con características específicas en la autorización, se considere como elemento objetivo.

81. En cuanto al **inciso e)** del artículo 242 del Código Penal para el Estado de Jalisco, se advierten como elementos objetivos los siguientes: 1) expedir documentación y 2) autorizar la movilización –de animales–. El primero de los elementos señalados se considera objetivo debido a que la expedición de documentación no contiene en sí misma un efecto oficial, menos aún lleva las solemnidades que el legislador considera necesarias para la creación del documento de propiedad.³⁹

82. Por tanto, la sola expedición de documentación que acredite la propiedad de animales producto de abigeato en favor de un tercero distinto del que puede disponer legalmente actualiza la conducta antijurídica; de ahí que dicha autorización pueda acreditarse de forma objetiva, ya sea por medio del documento, por haberse percibido por medio de los sentidos, o, en su caso, por ser

³⁹ El Legislador consideró en el artículo 2o., fracción XIII, del Reglamento de la Ley de Fomento y Desarrollo Pecuario del Estado de Jalisco, que el "documento de transmisión de propiedad" es la forma valorada emitida por la Secretaría de Finanzas y validada por el expeditor que sirve para acreditar la propiedad de las especies domésticas productivas, sus productos o subproductos. Asimismo, en el artículo 14 del reglamento en mención, establece qué autoridad expide el documento de transmisión de propiedad y cuáles datos debe contener dicho documento.



éste el medio que justifique el nexo causal de la propia conducta –el documento– con el resultado –la propiedad en favor de un tercero y en perjuicio de quien legalmente puede disponer del ganado–.

83. En cuanto al elemento identificado con el numero 2), correspondiente a autorizar la movilización, cabe reiterar los argumentos expuestos para el elemento objetivo previsto en el inciso d) del artículo materia de estudio, esto es, el verbo rector de la conducta antijurídica es la autorización, tanto en aquélla como en esta hipótesis. En el inciso d), la autorización es para el sacrificio del ganado robado, en esta hipótesis, la autorización es para la movilización.

84. En efecto, la diferencia radica en que el antijurídico previsto en el inciso e) que se analiza es para movilizar el ganado producto de abigeato, de lo cual se obtiene que esta permisión puede ser apreciada por medio de los sentidos, sin que contenga características especiales de la persona que autorice la movilización o, en su caso, que la autorización se lleve a cabo bajo requisitos legales y formales, dado que el numeral impugnado no establece que la autorización derive de quien legalmente se encuentra facultado para ello.⁴⁰ En consecuencia, dicho elemento es objetivo.

85. Por último, el **inciso f)** del artículo 242 del Código Penal para el Estado de Jalisco contiene un solo elemento objetivo, consistente en transportar. Este elemento es identificado como objetivo ya que el verbo rector de la conducta antijurídica puede, al igual que los anteriores, apreciarse por medio de los sentidos, es decir, cuando se advierta el traslado de ganado, carnes o pieles producto de abigeato, se actualizará la hipótesis señalada como delito.

⁴⁰ Sin que se soslaye que el artículo 9, párrafo segundo y la fracción VI del Reglamento de la Ley de Fomento y Desarrollo Pecuario del Estado de Jalisco, señala como atribución de los expedidores lo siguiente:

"**Artículo 9o.** Son funciones de los expedidores las siguientes:

"Expedir y autorizar con firma y sello la guía de tránsito para la movilización de las especies domésticas productivas, sus productos o subproductos;

"...

"VI. Elaborar informe mensual de movilización y venta de ganado documentados en esa oficina, mismo que reportará a la secretaría a través del inspector de ganadería municipal.

"Asimismo, lo referente al tema de movilización se encuentra regulado por el título segundo de dicho reglamento."



86. **Elementos normativos.** Los elementos normativos, como ya se indicó, son aquellas situaciones o conceptos complementarios impuestos en los tipos penales que requieren de una valoración cognoscitiva, jurídica, cultural o social. Son aquellos elementos que implican una especial valoración judicial. De tal suerte que, para una mayor comprensión de este elemento, se explica cada hipótesis por separado.

87. El **inciso b)** comprende un elemento normativo, a saber, que los objetos contenidos en esta porción normativa provengan de ganado robado o cualquier derivado de abigeato.

88. En efecto, tal elemento se refiere a que los objetos provengan de ganado robado, carne, pieles o cualquier derivado de abigeato, el cual constituye un elemento normativo porque el abigeato y/o robo de ganado se encuentra descrito en el artículo 240 del Código Penal para el Estado de Jalisco, entendiéndose como abigeato la conducta por la cual una persona se apodera de una o más cabezas de ganado sin consentimiento de quien legalmente puede disponer de ellas, independientemente del lugar en que se encuentren y de que formen o no hatos.⁴¹

89. Del mismo modo, el citado numeral establece que, para efectos del delito de abigeato, se considera ganado las especies relacionadas con la ley de la materia, a saber, la Ley de Fomento y Desarrollo Pecuario del Estado de Jalisco, la cual en su artículo 5o. establece lo que debe entenderse por ganado mayor, ganado menor, los productos derivados de éste y sus subproductos, lo cual se detallará cuando se hable del objeto material del delito en comentario.

90. En consecuencia, la anterior característica resulta normativa al ser estipulada por el legislador y encontrarse vinculado dicho elemento con la conducta que se pretende prohibir.

⁴¹ El cual dice:

"Artículo 240. Comete el delito de abigeato el que se apodera de una o más cabezas de ganado, sin consentimiento de quien legalmente puede disponer de ellas, independientemente del lugar en que se encuentren y de que formen o no hatos.

"Se considera ganado para los efectos de este delito las especies relacionadas en la ley de la materia."



91. En cuanto al **inciso d)**, el elemento normativo consiste en que el ganado sea robado, para ser específico, debe entenderse que derive de abigeato, cabe reiterar que lo que debe entenderse por ello se encuentra descrito en el citado artículo 240 del Código Penal para el Estado de Jalisco –en el numeral 233 de ese código se describe lo qué debe entenderse por robo genérico–,⁴² de ahí que, como se indicó, tal elemento se considere normativo.

92. El **inciso e)** del artículo materia de estudio contiene los siguientes elementos normativos: 1) que se acredite la propiedad, 2) que los animales deben ser producto del abigeato y 3) que sea una persona distinta a la que legalmente puede disponer del ganado.

93. En efecto, que se acredite la propiedad es un elemento normativo porque, para estar en aptitud de conocer cuándo se acredita una propiedad, es necesario recurrir al artículo 900 del Código Civil para el Estado de Jalisco, en el cual el legislador estableció que la propiedad es el derecho real de usar, disfrutar, conservar y disponer de un bien con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes. Cuando el documento expedido tenga por objeto generar este derecho real, así descrito por la propia ley, se habrá integrado este diverso elemento normativo.

94. Al respecto, el artículo 36 de la Ley de Fomento y Desarrollo Pecuario del Estado de Jalisco⁴³ establece que la propiedad de las especies correspon-

⁴² El cual dice:

"Artículo 233. Comete el delito de robo el que se apodera de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que pueda disponer de ella con arreglo a la ley. Se tendrá por consumado el robo, desde el momento en que el activo tenga en su poder lo robado, aun cuando lo abandone o lo desapoderen de él.

"Para los efectos del delito de robo, se considerará cosa mueble todo objeto susceptible de ser trasladado de un lugar a otro, ya sea que se mueva por sí mismo o por efecto de una fuerza exterior, incluyendo los objetos que hayan estado adheridos a un bien inmueble."

⁴³ El cual dice:

"Artículo 36. La propiedad de las especies domésticas productivas, productos y subproductos para fines de sacrificio, movilización, explotación o comercialización, se acreditará con los documentos que a continuación se describen:

"1. El documento de transmisión pecuaria de las especies domésticas productivas, productos y subproductos que expide la Secretaría de la Hacienda Pública o, en su caso, el original de la factura fiscal. El documento de transmisión o la factura fiscal, deberá ser validado debidamente con el



dientes se acreditará con documento de transmisión o la factura fiscal. Del mismo modo, refiere que, tratándose de propietarios subsecuentes que hayan adquirido mediante compraventa, se deberá hacer mediante patente del medio de identificación o las correspondientes originales de las facturas o de los documentos de transmisión de propiedad acompañado de la documentación oficial que acredite la transacción y movilización.

95. Asimismo, el citado numeral refiere que también se podrá acreditar la propiedad mediante resolución oficial o de autoridad administrativa de adjudicación, o la sentencia firme u otro tipo de juicio. También alude que, cuando los animales, productos y subproductos provengan de otras entidades federativas o países, podrá acreditarse la propiedad con documentación autorizada en la legislación respectiva y acreditada por las autoridades competentes, así como con las formalidades correspondientes.

96. En el mismo sentido, el Reglamento de la Ley de Fomento y Desarrollo Pecuario del Estado de Jalisco, también establece diversos medios y formas para acreditar la propiedad del ganado, entre ellos: a) el documento de transmisión de propiedad,⁴⁴ b) patente,⁴⁵ c) la expedición de transmisión de propiedad,⁴⁶

nombre, firma y sello del expeditor, expedida en el lugar de procedencia de los animales, productos o subproductos.

"Tratándose de propietarios subsecuentes que hayan adquirido mediante compraventa, deberán acreditar la procedencia de las especies domésticas productivas, sus productos o subproductos con la credencial única agroalimentaria, su patente del medio de identificación o las correspondientes originales de las facturas o de los documentos de transmisión de propiedad, acompañado de la documentación oficial que acredite la transacción y movilización.

"El documento de transmisión de propiedad de las especies domésticas productivas, productos y subproductos, no tendrá ningún valor fiscal, lo cual se expresará en el mismo documento.

"II. La resolución oficial o de autoridad administrativa de adjudicación, o la sentencia firme, cuando la adquisición se derive de sucesiones u otro tipo de juicio; y,

"III. Para animales, productos y subproductos provenientes de otros estados o países, con la documentación autorizada en la legislación respectiva y acreditada por las autoridades competentes para dichas importaciones, debiendo estar validada o visada por los puntos de verificación zoonosanitarios ubicados en el interior o zonas limítrofes del Estado."

⁴⁴ Artículo 2o., fracción XIII, del Reglamento de la Ley de Fomento y Desarrollo Pecuario del Estado de Jalisco.

⁴⁵ Artículo 2o., fracción XXXVIII, del Reglamento de la Ley de Fomento y Desarrollo Pecuario del Estado de Jalisco.

⁴⁶ Artículo 7o., del Reglamento de la Ley de Fomento y Desarrollo Pecuario del Estado de Jalisco.



d) control de registro de figuras de herrar, tatuajes, marcas, muescas, aretes, anillos o cualquier otro medio de identificación debidamente registrado ante la Secretaría de Finanzas que permitan identificar el ganado y su propiedad.⁴⁷ De tal suerte que dicho elemento sea normativo.

97. Respecto del elemento número **dos**, y como se expuso en párrafos anteriores, cuando el legislador establece el vocablo abigeato en la hipótesis delictiva, nos encontramos ante un elemento normativo, ya que el propio código describe en qué consiste dicha conducta.

98. A su vez, el elemento descrito en el número tres hace alusión a la legal disposición de la persona que fue despojada del ganado, esto es, dicho elemento impone que la persona pasiva del delito debe contar con la legal disposición del mismo, lo que implica la propiedad del ganado, la cual, como se abordó con anterioridad, es un elemento normativo, solamente que, en este caso, la legalidad que se aduce es propiamente con la que el pasivo dispone del objeto materia del delito.

99. En cuanto al **inciso f)**, se advierte un elemento normativo, a saber, que la carga que se transporta –ganado, carnes o pieles– sea producto de abigeato, el cual, como ya se precisó, se encuentra descrito en el artículo 240 del Código Penal para el Estado de Jalisco.

100. **Objeto material.** Por lo que respecta a las hipótesis contenidas en los incisos b), d), e) y f) del artículo 242 del Código Penal para el Estado de Jalisco, contienen como objetos materiales, principalmente, el ganado y sus productos derivados; no obstante, para ser más específicos, conviene puntualizar cada una de las hipótesis:

- Respecto del **inciso b)**, los objetos materia del delito consisten en: ganado, carne, pieles y otros derivados de los animales.
- En cuanto al **inciso d)**, el objeto material es el ganado.

⁴⁷ Artículo 19 y lo conducente del título segundo, del Reglamento de la Ley de Fomento y Desarrollo Pecuario del Estado de Jalisco.



- Por lo que ve al **inciso e)**, sólo se refiere a animales.
- Por último, en relación con el **inciso f)**, los objetos materiales son: ganado, carnes o pieles.

101. Pues bien, el numeral 240 del Código Penal para el Estado de Jalisco, el cual describe y sanciona la conducta de abigeato o robo de ganado, establece que, para efectos del delito de abigeato, se deberá considerar como ganado a las especies relacionadas con la ley de la materia, a saber, la Ley de Fomento y Desarrollo Pecuario del Estado de Jalisco, la cual, en su artículo 5o., establece lo que debe entenderse por ganado mayor, ganado menor, los productos derivados de éste y sus subproductos.

102. En efecto, tal numeral, en la parte que interesa, dispone:

"Artículo 5. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"I. Ganado mayor:

- "a) Bovinos;
- "b) Equinos;
- "c) Mular y asnal; y
- "d) Otras especies mayores domésticas;

"II. Ganado menor:

- "a) Caprinos;
- "b) Ovinos;
- "c) Porcinos;
- "d) Aves;
- "e) Conejos;



"f) Abejas;

"g) Otras especies menores domésticas;

"...

"**IV. Productos:** se consideran los resultados de la producción primaria de las especies domésticas productivas, tales como: carne, leche, huevo, miel, entre otros;

"**V. Subproductos:** es el resultado de la producción primaria de las especies domésticas productivas que han sufrido un proceso de transformación e industrialización destinados al consumo humano, tales como: queso, crema, fórmulas lácteas y sus derivados, huevo procesado, carne procesada en jamones y embutidos, excretas, así como los esquilmos agrícolas que contengan excretas y que fueran utilizados como camas o suplemento de alimento para las especies domésticas productivas, entre otros; ..."

103. Elementos **subjetivos específicos**. No se incluyeron expresamente en las hipótesis normativas contenidas en los incisos b), d), e) y f) del artículo 242 del Código Penal para el Estado de Jalisco.

5. Ausencia de elemento subjetivo específico en los tipos penales impugnados⁴⁸

104. El dolo típico o dolo genérico implica conocer todos los componentes del tipo penal –saber– y querer –voluntad– la realización del tipo penal, ésta es la parte subjetiva del tipo doloso. Sin embargo, en ocasiones se requiere que concurren otros elementos subjetivos para la realización del ilícito, que son todos aquellos requisitos de carácter subjetivos distintos al dolo.⁴⁹

⁴⁸ Sobre este apartado, respecto a las consideraciones y a la doctrina respectiva, de manera similar se falló la acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, ya citada.

⁴⁹ Mir Puig, Santiago, Derecho Penal, Parte General, Editorial Montevideo de Buenos Aires, Novena Edición, 2001, página 287.



105. En efecto, el dolo es el elemento general del tipo subjetivo, pero existen elementos subjetivos del tipo específicos que no se presentan en todos los tipos penales, mismos que revisten diversas formas—fines, motivaciones y conocimientos determinados de una conducta ilícita anterior, por ejemplo—. En determinados tipos penales, la concurrencia de los elementos subjetivos específicos es necesaria para confirmar que la conducta del sujeto activo está prohibida de acuerdo con la naturaleza del tipo penal.⁵⁰

106. Ejemplo de las consideraciones anteriores es la siguiente tesis aislada de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

"GANADO ROBADO, DELITO DE COMPRA DE (LEGISLACIÓN DE MICHOACÁN). Analizando los elementos del delito de compra de ganado robado, se observa que además de que el agente debe tener la intención de adquirir ganado, el cual resulte después de procedencia ilegal, lo cual constituye el **dolo genérico** cuya existencia presume *juris tantum* el artículo 7o. del Código Penal de Michoacán, **también debe tener en el momento del delito**, esto es, de la adquisición, **un conocimiento de la calidad lícita o ilícita de aquello que desea comprar** y como tal calidad no es un hecho patente a primera vista o susceptible de ser percibido por los sentidos, tal conocimiento va desde la seguridad en la ilegal procedencia, hasta la mínima desconfianza en la ilicitud de la operación, constituyendo este conocimiento un dolo específico que debe darse junto con el genérico, para que el delito se configure. Esta idea que se forma el comprador de la ilicitud de la adquisición, se debe examinar cuidadosamente en cada caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias en que aquélla se verificó, la personalidad del adquirente, su edad, sexo, ocupación, ilustración, seguridad sus conocimientos sobre el comercio de ganado etcétera, para así establecer hasta qué punto sabía aquél la clase de operación que iba a realizar."⁵¹ (Énfasis añadido).

107. En algunos tipos penales es necesario "un conocimiento especial"—llamado "a sabiendas"— para que aquéllos se realicen. Se considera que ese

⁵⁰ Díaz-Aranda, Enrique y otros, Lineamientos prácticos de teoría del delito y proceso penal acusatorio, Straf, México, 2016, página 69.

⁵¹ Sexta Época, registro digital: 260864, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XLIX, Segunda Parte, materia penal, página 51.



saber no puede ser sustituido por un "debía saber" ni por presunciones, ya que resulta indispensable que el sujeto activo sea consciente de aquello que es prohibido, no sólo en cuanto a cómo se constituye el tipo, sino, por ejemplo, que sea consciente de que las cosas que desea adquirir provienen de un delito de robo u otro ilícito anterior como el abigeato.

108. En ese orden de ideas, se destaca que pueden existir tipos penales que implican el elemento subjetivo específico por su naturaleza, aun cuando el legislador no lo haya establecido expresamente, pero que se encuentran implícitos, como es el caso del robo, en el que no es indispensable que conste expresamente en el tipo penal el ánimo de apropiación.⁵²

109. Sin embargo, **las situaciones descritas en el anterior párrafo no son aplicables al tipo penal cuestionado** porque el conocimiento que debe tener el sujeto activo de que los objetos del delito son parte de la comisión de un ilícito anterior no se sobreentiende con la lectura de los tipos penales atacados.

110. En efecto, en los tipos penales analizados no se cumple con el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues la ausencia de referencia al elemento subjetivo específico –a sabiendas de que los objetos provienen del delito de abigeato o ganado robado– no permite que la ciudadanía pueda tener clara la conducta prohibida y el radio de prohibición del tipo, e, incluso, permite que una persona sea sancionada penalmente por realizar alguna de las conductas descritas en los tipos penales impugnados, sin importar si desconocía el origen del ganado o de la carne, o bien, si actuó de buena fe.

111. De hecho, al carecer los tipos penales de la expresión del conocimiento que el sujeto activo debe tener del delito anterior, lleva al extremo de considerar como delito, tratándose del **inciso b), el que una persona compre carne o cualquier otro derivado del ganado que después resultare robada**, sin que

⁵² Al respecto es ilustrativa la jurisprudencia 1a./J. 6/2008, de la Primera Sala, de rubro: "ROBO. EL ÁNIMO DE LUCRO, NO ES UN ELEMENTO CONSTITUTIVO DEL TIPO PENAL DE DICHO DELITO (LEGISLACIONES FEDERAL, DE MICHOACÁN Y DE PUEBLA).", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 258, con registro electrónico 169415.



el comprador tenga conocimiento de ello; o bien, tratándose del **inciso d)**, que una persona autorice en cualquier lugar de matanza, que podría ser su propia casa, **el sacrificio de aves, como el pollo, sin conocer que son robadas**, y su conducta de buena fe constituiría delito también por la forma en la cual se encuentra redactado el tipo penal.

112. Del mismo modo, por la forma en la cual se encuentra redactado el tipo penal y al carecer éste del citado elemento subjetivo, se lleva al extremo de que, respecto a los **incisos e) y f)**, constituya delito el que una persona expida un documento **trasfiriendo la propiedad –incluso sin mediar lucro– de algún ganado que compró de buena fe** y no tenía conocimiento de que era producto de abigeato, o bien, que lo transporte –o alguno de sus derivados como la carne– sin conocer que es producto de abigeato; máxime si se toma en consideración que existe un espectro de tiempo en donde no es obligatorio el marcaje correspondiente y, por tanto, la forma de verificación de la propiedad se vuelve difícil de acreditar.

113. Se sostiene lo anterior porque, tratándose, por ejemplo, del herrado como medio de identificación de propiedad del ganado, en términos del artículo 30 de la Ley de Fomento y Desarrollo Pecuario del Estado de Jalisco,⁵³ será obligato-

⁵³ El cual dice:

"Artículo 30. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

"I. Figura de herrar del criador: el instrumento de herrar a fuego o en frío, con medidas de diez centímetros de largo, ocho centímetros de ancho y medio centímetro de grosor en las líneas de marcaje, debiendo de estamparse en la parte superior media del miembro posterior izquierdo del animal.

"El herrado será obligatorio para el ganado mayor de siete meses o de menor edad en caso de que se vaya a comercializar o movilizar a otros predios que no sean propiedad del criador, marcándolo cuarenta y cinco días antes del traslado o de su venta.

"Para el caso de compradores de ganado bovino, su marca se deberá estampar en la parte superior media del miembro posterior derecho del animal, siendo válida únicamente para ventas futuras, la última marca que se haya estampado previa comprobación de su legal adquisición mediante la presentación de la factura original o el documento de transmisión de propiedad;

"II. Tatuaje: el grabado indeleble, realizado con material colorante y que puede constar de números, letras, figuras o marcas previamente registradas ante la secretaría, para cualquiera de las especies domésticas productivas, pudiendo tatuarse en la línea media de la cara interna de la oreja, labios, o de las encías; para el caso de especies menores también podrá realizarse en la cara interna de la pierna derecha posterior del animal;

"III. Arete: objeto sujeto preferentemente a la oreja izquierda del animal y que lo identifica individualmente;



rio éste para el ganado mayor de siete meses o de menor de edad en caso de que se vaya a comercializar o movilizar a otros predios que no sean propiedad del criador, marcarlo cuarenta y cinco días antes del traslado de la venta, por lo que existe un espectro de tiempo en el cual, en realidad, no existe forma de identificar que cierto ganado es propiedad de una persona determinada, si es que el propietario del ganado ha elegido esta forma de marcaje de propiedad.

114. De ahí que, en supuestos como los contemplados en las normas impugnadas, sea necesario que el sujeto activo tenga conocimiento de que la adquisición, compra, autorización de matanza o transporte de ganado, o algunos de sus derivados, proviene de una actividad ilícita, y que ese conocimiento –elemento subjetivo del delito– forme parte de la definición del tipo penal o descripción típica para tener por colmado en requisito de taxatividad de la norma.

115. Al no hacerse así, es evidente que se vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues con independencia de que en los casos concretos resulte materia de prueba ese elemento subjetivo específico y que se le pudiera exigir alguna carga probatoria al sujeto activo, después de desvirtuada su presunción de inocencia por el acusador.

116. Toda vez que en esas situaciones ya existirán hechos concretos materia de prueba, y en la especie se está en un control abstracto en el que el principio de legalidad en su vertiente taxatividad exige que los tipos penales sean claros para la ciudadanía con una lectura simple del delito en la norma para que, precisamente, en los juicios penales sí se le pueda exigir al sujeto activo que acredite la legal procedencia de los objetos si esa postura alega en su defensa.

117. En efecto, para que se tenga por satisfecho el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en la elaboración de los tipos penales, el legislador

"IV. Pulseras y anillos: elementos para identificar preferentemente a las aves, de combate y de deporte, así como a los conejos;

"V. Medio electrónico: el registro a través de un dispositivo que cuenta con código de barras, y se introduce en la parte subcutánea, preferentemente en la línea media de la región de la cruz del animal;

"VI. Otros medios registrados ante la secretaría."



deberá cuidar que las definiciones de las conductas incriminadas sean claras y que fijen, además, sus elementos objetivos y subjetivos de modo que permita deslindarlas de comportamientos no punibles o de otras conductas ilícitas sancionables con medidas no penales, lo cual, como se demostró, no acontece en las normas impugnadas.

118. Finalmente, es importante apuntar que no se desconocen las discusiones de la dogmática penal en las que se menciona si el elemento subjetivo es parte de la culpabilidad –teoría causalista– y diferente al dolo frente a la teoría finalista, en la que el dolo es parte del tipo, por lo que "el conocimiento" sería integrante de éste y no de un componente distinto del dolo.

119. Se considera, empero, que no es necesario resolver esa disputa en este caso porque el impacto de esa discusión no se presenta en lo que debe contener el tipo penal para respetar el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. La trascendencia de esa disputa teórica se advierte en lo relativo a la participación del sujeto activo en la acción delictiva, en la que a veces se consideran elementos personales en el sentido de la culpabilidad, pero no como elementos subjetivos del injusto⁵⁴ o para establecer si en un caso concreto se presenta un error de tipo o un error de prohibición; por ende, lo que aquí se discute es lo relativo al cumplimiento del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad y a la claridad del contenido del tipo penal.

120. En consecuencia, **se declara la invalidez del artículo 242, incisos b), d), e) y f), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco**, que fueron reformados mediante Decreto Número 27882/LXII/20, publicado el nueve de mayo de dos mil veinte en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

121. Así las cosas, al ser fundados los conceptos de invalidez referidos a que la norma impugnada vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, lo que trajo como consecuencia la invalidez de lo impugnado, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, de acuerdo con la jurisprudencia P./J. 32/2004, de rubro:

⁵⁴ Roxin, Claus, Derecho Penal, Parte General, tomo I, Fundamentos, La estructura de la teoría del delito, traducción de la segunda edición alemana, Civitas, España, página 314.



"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."⁵⁵

VII. Decisión y efectos

122. Se declara la invalidez del artículo 242, incisos b), d), e) y f), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante Decreto Número 27882/LXII/20, publicado el nueve de mayo de dos mil veinte en el Periódico Oficial de esa entidad federativa.

123. Considerando que la invalidez decretada se trata de tipos penales, los efectos serán retroactivos a la fecha en que entró en vigor el decreto que contiene las normas impugnadas.⁵⁶ Asimismo, se destaca que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

124. Por último, 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 Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Tercer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco, con residencia en Puente Grande y Zapopan.

125. Por lo expuesto y fundado se,

RESUELVE:

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

⁵⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, con registro electrónico: 181398.

⁵⁶ En este sentido se resolvió la acción de inconstitucionalidad 100/2016, en sesión de diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, con mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., y presidente Zaldívar Lelo de Larrea y la diversa 125/2017 y su acumulada 127/2017 antes citada.



SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 242, incisos b), d), e) y f), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27882/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de mayo de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Jalisco, 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 Jalisco, 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 resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 242, incisos b), d), e) y f), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante el Decreto Número 27882/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de mayo de dos mil veinte. La Ministra y los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular, al cual se adhirió el Ministro Franco González Salas para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquélla.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa agregando el efecto de reviviscencia, Franco González Salas agregando el efecto de reviviscencia, Aguilar Morales agregando el efecto de reviviscencia, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek agregando el efecto de reviviscencia, Pérez Dayán agregando el efecto de reviviscencia y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a la decisión y efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta efectos retroactivos al diez de mayo de dos mil veinte, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, 2) determinar que la declaratoria de invalidez surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco y 3) 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 Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Tercer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco con residencia en Puente Grande y Zapopan.

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 presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto de 2021.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 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 día hábil siguiente, 3 de noviembre 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 CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL QUE A SU JUICIO VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

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

III. EXTINCIÓN DE DOMINIO. REFORMA CONSTITUCIONAL QUE DOTÓ AL CONGRESO DE LA UNIÓN DE LA COMPETENCIA PARA EXPEDIR UNA LEGISLACIÓN ÚNICA EN LA MATERIA.

IV. EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL DECRETO DE REFORMAS REALIZADO POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA A LA LEY DE ADMINISTRACIÓN Y DESTINO DE BIENES RELACIONADOS CON HECHOS DELICTIVOS PARA ESA ENTIDAD FEDERATIVA, SE EMITIÓ CUANDO EL CONGRESO DE LA UNIÓN YA GOZABA DE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA PARA REGULAR AQUELLA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIONES VII, IX, XII Y XIV, 36, 37, 39, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I Y II, 40, PÁRRAFO SEGUNDO, 41, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, Y 42 Y 43 DE LA LEY PARA LA ADMINISTRACIÓN Y DESTINO DE BIENES RELACIONADOS CON HECHOS DELICTIVOS PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

V. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LOS CONGRESOS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN LA MATERIA INCLUSO PARA REPLICAR LO CONTENIDO EN LA LEY NACIONAL DE LA MATERIA.

VI. EXTINCIÓN DE DOMINIO. INVASIÓN DE LA ESFERA DE COMPETENCIA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA AL LEGISLAR CUESTIONES RELATIVAS A DICHA MATERIA, VULNERANDO EL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIONES VII, IX, XII Y XIV, 36, 37, 39, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I Y II, 40, PÁRRAFO SEGUNDO, 41, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, Y 42 Y 43 DE LA LEY PARA



LA ADMINISTRACIÓN Y DESTINO DE BIENES RELACIONADOS CON HECHOS DELICTIVOS PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIONES VII, IX, XII Y XIV, 36, 37, 39, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I Y II, 40, PÁRRAFO SEGUNDO, 41, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, Y 42 Y 43 DE LA LEY PARA LA ADMINISTRACIÓN Y DESTINO DE BIENES RELACIONADOS CON HECHOS DELICTIVOS PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DE NORMAS EN MATERIA DE EXTINCIÓN DE DOMINIO NO TIENE EFECTOS RETROACTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIONES VII, IX, XII Y XIV, 36, 37, 39, PÁRRAFO PRIMERO, FRACCIONES I Y II, 40, PÁRRAFO SEGUNDO, 41, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, Y 42 Y 43 DE LA LEY PARA LA ADMINISTRACIÓN Y DESTINO DE BIENES RELACIONADOS CON HECHOS DELICTIVOS PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 167/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 6 DE MAYO DE 2021. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al seis de mayo de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 167/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 2, fracciones VII, IX, XII y XIV, 36, 37, 39, párrafo primero, fracciones I y II, 40, párrafo segundo, 41, párrafos segundo y tercero, 42 y 43 de la Ley de Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua.



I. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, "CNDH") promovió acción de inconstitucionalidad en la que cuestionó los artículos 2, fracciones VII, IX, XII y XIV, 36, 37, 39, párrafo primero, fracciones I y II, 40, párrafo segundo, 41, párrafos segundo y tercero, y 42 y 43 de la Ley de Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua, reformada y adicionada mediante Decreto LXVI/RFLEY/60669/2020 III P.E., publicado el veintidós de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad federativa.¹ Los preceptos referidos establecen lo siguiente:

"Artículo 2. Glosario.

"Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"VII. Disposición anticipada: Asignación de los bienes durante el proceso de extinción de dominio previo a la emisión de la resolución definitiva para su uso, usufructo, asignación o aprovechamiento de los mismos, para programas sociales o políticas públicas prioritarias, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

"...

"IX. Fondo de reserva: Cuenta en la que la autoridad administradora transferirá el producto de la venta de los bienes que causaron extinción de dominio por sentencia firme, el cual no podrá ser menor al diez por ciento del producto de la venta o bien, el monto de los recursos por venta anticipada que no podrá ser menor al treinta por ciento del producto de la venta, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

¹ Escrito presentado el tres de agosto de dos mil veinte ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación. Fojas 1 a 13 vuelta del expediente en que se actúa.



"...

"XII. Monetización: El producto de la conversión de los bienes objeto de la extinción de dominio en su valor en dinero.

"...

"XIV. Venta anticipada: La enajenación de bienes previo a la emisión de la sentencia definitiva en materia de extinción de dominio."

"Artículo 36. Los bienes a que se refiere este capítulo serán transferidos a la autoridad administradora de conformidad con lo establecido en esta ley, en la Ley Nacional de Extinción de Dominio y en las demás disposiciones legales aplicables.

"Tratándose de bienes tales como armas de fuego, municiones y explosivos, así como los narcóticos, flora y fauna protegidos (sic), materiales peligrosos y demás bienes cuya propiedad o posesión se encuentre prohibida, restringida o especialmente regulada, se procederá en los términos de la legislación federal aplicable."

"Artículo 37. La venta anticipada de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos, cuando:

"I. La enajenación sea necesaria, dada la naturaleza de dichos bienes.

"II. Representen un peligro para el medio ambiente o para la salud.

"III. Por el transcurso del tiempo puedan sufrir pérdida, merma o deterioro o que, en su caso, se pueda afectar gravemente su funcionamiento.

"IV. Su administración o custodia resulten incosteables o causen perjuicios al erario del Estado.

"V. Se trate de bienes muebles fungibles, consumibles, perecederos, semovientes u otros animales.



"VI. Se trate de bienes que, sin sufrir deterioro material, se deprecien sustancialmente por el transcurso del tiempo.

"El producto de la venta, menos los gastos de administración correspondientes, será depositado en la cuenta especial, previa reserva que establece el segundo párrafo del artículo 43 del presente ordenamiento."

"Artículo 39. Los bienes objeto de la acción de extinción de dominio podrán disponerse o venderse de manera anticipada, a través de:

"I. Compraventa, permuta y cualesquiera otras formas jurídicas de transmisión de la propiedad, por medio de licitación pública, subasta, remate o adjudicación directa.

"II. Donación."

"Artículo 40. ...

"En el caso de tierras ejidales o comunales se resolverá, como consecuencia de la extinción de dominio, que el Estado cuando recupere la propiedad, la ponga a disposición de la Asamblea Ejidal o Comunal para que la reasignen en beneficio del núcleo agrario o de persona distinta conforme a la Ley Agraria."

"Artículo 41. ...

"Cuando de las constancias que obren en la carpeta de investigación o averiguación previa o en el proceso penal de que se trate, se advierta la extinción de la responsabilidad penal en virtud de la muerte del imputado o por prescripción, el Ministerio Público o la autoridad judicial, respectivamente, de oficio, podrán reconocer la calidad de víctima u ofendido, siempre que existan elementos suficientes, para el efecto exclusivo de que este tenga derecho a la reparación del daño causado.

"El destino del valor de realización de los bienes, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, a que se refiere este artículo, se sujetará a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y de fiscalización."



"Artículo 42. Para efecto de lo señalado en esta ley, la autoridad administradora estará a lo que el Juez determine, siempre que exista cantidad líquida suficiente derivada del procedimiento de extinción de dominio correspondiente. En todo caso, el Juez deberá especificar en su sentencia o resolución correspondiente, los montos a liquidar, la identidad de los acreedores y el orden de preferencia entre los mismos.

"El Ministerio Público deberá, en su caso, representar los intereses de quien se conduzca como víctima u ofendido por los actos y hechos ilícitos a los que se refiere la Ley Nacional de Extinción de Dominio y por los que se ejerció la acción de extinción de dominio."

"Artículo 43. Los gastos de administración y enajenación, y los que se generen por la publicación de edictos ordenados durante el procedimiento en materia de extinción de dominio, se pagarán con cargo a los productos, rendimientos, frutos y accesorios de los bienes que se pusieron a disposición para su administración y, en su caso, con cargo a la cuenta especial a que se refiere esta ley y la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

"Asimismo, de los recursos obtenidos de la venta de bienes extintos, la autoridad administradora deberá prever un fondo de reserva para restituir aquellos que ordene la autoridad judicial mediante sentencia firme, los cuales no podrán ser menores al diez por ciento del producto de la venta. En el caso de los recursos obtenidos de la venta de bienes en proceso de extinción de dominio, la reserva de los recursos no será menor al treinta por ciento del producto de la venta."

2. **Concepto de invalidez.** La accionante argumenta, en síntesis, lo siguiente:

Único. Las disposiciones impugnadas vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

- La Ley Nacional de Extinción de Dominio establece las normas que regulan los supuestos de procedencia, los presupuestos procesales y los procedimientos relativos a la acción de extinción de dominio. Por tanto, las dispo-



siciones impugnadas duplican la regulación en la materia, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad. Las personas no tendrán certeza respecto de qué legislación resulta aplicable a los procedimientos de extinción de dominio en los que sean parte, aunado a que las normas fueron emitidas por una autoridad que no se encuentra constitucionalmente habilitada para ello.

- El artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal establece que el Congreso de la Unión es el órgano habilitado para expedir la legislación única en materia de extinción de dominio que registrará en el orden federal y en el fuero común, excluyendo la concurrencia de las entidades federativas para regular dicha materia. La reforma constitucional al artículo 73, de catorce de marzo de dos mil diecinueve, tuvo por objetivo unificar las normas aplicables al procedimiento de extinción de dominio. A partir de la entrada en vigor de dicha reforma constitucional, la atribución de las entidades federativas para legislar en materia de extinción de dominio quedó sin efectos.

- En acatamiento de lo anterior, el legislador federal expidió la Ley Nacional de Extinción de Dominio que fue publicada el nueve de agosto de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación. El artículo transitorio segundo del decreto promulgatorio estableció que, a partir de la entrada en vigor del decreto, se abrogaban la Ley Federal de Extinción de Dominio y las leyes de extinción de dominio de las entidades federativas. No obstante, el artículo tercero transitorio estableció un plazo para que las entidades federativas armonizaran su legislación respectiva con la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

- Resulta necesario acudir a las disposiciones de la Ley Nacional de Extinción de Dominio para verificar el margen de actuación que tienen las entidades federativas para armonizar internamente sus leyes. En esa línea, las Legislaturas Locales únicamente están habilitadas para ejecutar las disposiciones de la legislación única emitida por el Congreso de Unión, así como para regular cuestiones orgánicas y las que expresamente señale la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

- Los preceptos impugnados no pueden ser considerados como disposiciones que resulten necesarias para la armonización normativa que señala el



artículo tercero transitorio del decreto. De la lectura de los artículos 2, fracciones VI, X, XVII, XI, 223, 228, 230, 233, 234, 236 y 237 de la Ley Nacional de Extinción de Dominio se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos que se encuentran establecidos en la legislación única. Esta duplicidad de la regulación en materia de extinción de dominio genera inseguridad jurídica.

- Finalmente, es necesario precisar que, si bien el legislador local reformó y adicionó la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua, y no una ley de extinción de dominio, ello no implica que los artículos controvertidos sean de naturaleza orgánica o para la armonización legislativa. Por el contrario, de la lectura de las disposiciones se advierte que el legislador reguló materialmente cuestiones que corresponden a la legislación nacional exclusiva del Congreso de la Unión.

3. Admisión de la demanda. El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida, y designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento.² El instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado Chihuahua para que rindieran sus respectivos informes, y a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su respectiva representación convenga.³

4. Informes. El Congreso y el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua rindieron informes defendiendo la constitucionalidad de la norma impugnada.⁴ El Ministro instructor tuvo por presentados los informes y concedió a las partes el plazo legal respectivo a efecto de que formularan sus alegatos por escrito.⁵

5. Opinión del fiscal general de la República. La directora general de Asuntos Jurídicos y el director general de Constitucionalidad, ambos de la

² Acuerdo de cuatro de agosto de dos mil veinte. *Ibidem*, fojas 22 a 23 vuelta.

³ Acuerdo de diecisiete de agosto de dos mil veinte. *Ibidem*, fojas 25 a 29.

⁴ *Ibidem*, fojas 80 a 99, y 560 a 564.

⁵ Acuerdo de ocho de diciembre de dos mil veinte. Fojas 654 a 656 del expediente en que se actúa.



Fiscalía General de la República, formularon opinión en el presente medio de control constitucional y calificaron como infundados los argumentos de la CNDH.⁶

6. **Cierre de instrucción.** Se tuvieron por formulados los alegatos de la CNDH, y al haber transcurrido el plazo legal concedido a las partes, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción.⁷

II. COMPETENCIA

7. 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 g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹ toda vez que se plantea la posible contradicción entre la Ley de Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. OPORTUNIDAD

8. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰ (en adelante,

⁶ Escrito presentado el seis de enero de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación. *Ibídem*, fojas 670 a 678.

⁷ Acuerdo de veintisiete de enero de dos mil veintiuno. *Ibídem*, fojas 689 a 691.

⁸ "**Artículo 105.** ... II. ... g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

⁹ "**Artículo 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."

¹⁰ "**Artículo 60.** El plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean



Ley Reglamentaria) prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) 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 es inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente; y, c) cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles.

9. En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Chihuahua el veintidós de febrero de dos mil veinte, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el veintitrés de febrero y concluyó el lunes veintitrés de marzo del mismo año. Sin embargo, el último día del plazo fue **inhábil** en términos del Acuerdo General 3/2020¹¹ y, debido a que se extendió la suspensión de actividades de ese documento en los diversos Acuerdos Generales 6/2020,¹² 7/2020,¹³ 10/2020,¹⁴ 12/2020¹⁵ y 13/2020,¹⁶ la acción de inconstitucionalidad podía presentarse hasta el día hábil siguiente, esto es, el tres de agosto de dos mil veinte, conforme a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria.

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

¹¹ Debido al Coronavirus COVID-19 (SARS-Cov-2), se suspendió toda actividad jurisdiccional de este Alto Tribunal y se declararon como inhábiles los días comprendidos del **dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte**. "Acuerdo General Número 3/2020, de diecisiete de marzo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se suspenden actividades jurisdiccionales y, por ende, se declaran inhábiles los días que comprenden del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte, y se habilitan los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgentes."

¹² En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declararon inhábiles los días comprendidos entre el **veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte**.

¹³ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del **seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte**.

¹⁴ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del **primero al treinta de junio de dos mil veinte**.

¹⁵ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del **primero al quince de julio de dos mil veinte**.

¹⁶ En virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades de este Alto Tribunal y se declaró inhábil el periodo comprendido del **dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte**.



10. En ese contexto, si el escrito de demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad fue recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de agosto de dos mil veinte, se concluye que su presentación resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

11. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,¹⁷ en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

12. La acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por María del Rosario Piedra Ibarra, quien actúa en representación de la CNDH, y acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, emitido por el Senado de la República.¹⁸ El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, dispone que la CNDH podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales, que vulneren los derechos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.¹⁹

¹⁷ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

¹⁸ Foja 14 del expediente en que se actúa.

¹⁹ **Artículo 105.** ... II. ... 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



13. Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por quien representa a la Comisión²⁰ y además, cuestiona la violación a diversos derechos humanos, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

14. En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua argumentó que, si bien el Ejecutivo Local interviene en el proceso formativo de la ley, su actividad se encuentra supeditada al Poder Legislativo que la expide. Asimismo, resaltó que diversos órganos del Estado intervienen en el proceso legislativo realizando funciones específicas en distintos momentos. Sin embargo, tal como ha precisado este Tribunal Pleno, los Poderes Ejecutivos Locales tienen una verdadera injerencia en el proceso legislativo de la norma general para otorgarle validez y eficacia al promulgarla, esto es, están implicados en su emisión. Por ello, no opera causa de improcedencia bajo el argumento de que la actuación del Ejecutivo Local se ciñó al cumplimiento de las facultades que detenta en el proceso legislativo. Apoya lo anterior la jurisprudencia P./J. 38/2010 del Tribunal Pleno, de rubro y texto:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho

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."

²⁰ **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 vulnere los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte."



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

15. Al no existir otras causales de improcedencia alegadas por las partes, ni advertirse de oficio por este Alto Tribunal, lo procedente es estudiar las disposiciones impugnadas.

VI. ESTUDIO

16. La CNDH planteó, en esencia, que los artículos impugnados de la Ley de Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, dado que el Congreso Local carece de competencia para legislar en dicha materia, lo que, además, genera incertidumbre respecto de la norma aplicable a los procedimientos de extinción de dominio.



17. Este Tribunal Pleno considera que los argumentos de la accionante son **fundados**. Para llegar a tal conclusión es necesario considerar que el catorce de marzo de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma tuvo por objeto fortalecer la operatividad de la extinción de dominio, así como garantizar los principios de claridad y certeza en favor de quienes se encuentren sujetos a ese tipo de procedimientos.²¹ Los artículos referidos establecen lo siguiente:

"Artículo 22. ... No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

"La acción de extinción de dominio se ejercitará por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.

"Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investiga-

²¹ Tal como destacó este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 159/2017 y su acumulada 160/2017, fallada en sesión de diez de septiembre de dos mil veinte.



ciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

"A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución."

18. Como se advierte de las disposiciones transcritas, el Constituyente dotó de competencia al Congreso de la Unión para **expedir una legislación única** en los términos del artículo 22 constitucional. Además, en las disposiciones transitorias de esa reforma se otorgó un plazo de ciento ochenta días posteriores al inicio de la vigencia del decreto de reforma para que el Congreso de la Unión expidiera la legislación nacional única referida.²² Asimismo, se precisó que la Ley Federal de Extinción de Dominio y las legislaciones locales respectivas seguirían en vigor hasta que se emitiera la Ley Nacional.²³

19. En relación con la referida reforma, este Tribunal Pleno concluyó en la acción de inconstitucionalidad **103/2019**²⁴ que el Congreso de la Unión es el único que cuenta con competencia para legislar en materia de extinción de

²² **Transitorio "Segundo.** El Congreso de la Unión, en un plazo de 180 días posteriores al inicio de vigencia de este decreto expedirá la legislación nacional única en materia de extinción de dominio."

²³ **Transitorio "Tercero.** La Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la legislación respectiva del ámbito local, seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente decreto."

²⁴ Resuelta por unanimidad de votos en sesión de veinte de julio de dos mil veinte.



dominio. En este precedente también se destacó que, en términos del artículo 124 constitucional,²⁵ las facultades que no se encuentran expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México.

20. En ese mismo precedente se precisó que, a partir de la entrada en vigor de la reforma a los artículos 22 y 73, fracción XXX, constitucionales, esto es, el quince de marzo de dos mil diecinueve, las Legislaturas Locales **dejaron de tener competencia** para legislar en materia de extinción de dominio. Asimismo, se precisó que las Legislaturas Locales deberán sujetarse a lo que disponga la ley única correspondiente para regular aspectos orgánicos complementarios a esa materia.²⁶

21. Ahora bien, el Congreso de Chihuahua reformó y adicionó diversas disposiciones de la Ley de Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua, mediante decreto publicado el veintidós de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad federativa. Particularmente, incorporó los conceptos de disposición anticipada, fondo de reserva, monetización y venta anticipada. Asimismo, reguló cuestiones relativas a la administración y transferencia de bienes; los supuestos de procedencia de la venta anticipada; los mecanismos para la disposición o venta de los bienes que son objeto de la acción; la disposición de las tierras ejidales o comunales; el reconocimiento de la calidad de víctima u ofendido; las cuestiones que debe precisar el Juez en las sentencias y resoluciones, y la forma en que se cubrirán los gastos generados durante el procedimiento. Sin embargo, al momento de emitir dicho decreto el Congreso Local ya no contaba con facultad para legislar en materia de extinción de dominio, pues la reforma constitucional que estableció la competencia exclusiva del Congreso de la Unión entró en vigor el quince de marzo de dos mil diecinueve.

²⁵ "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

²⁶ Acción de inconstitucionalidad 14/2018, resuelta por la Primera Sala de esta Suprema Corte en sesión de seis de febrero de dos mil veinte; acción de inconstitucionalidad 49/2018, resuelta por la Primera Sala en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.



22. Aunado a lo anterior, es necesario considerar que el Congreso de la Unión **ya hizo uso de las atribuciones referidas**, pues el decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio se publicó el nueve de agosto de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación. De acuerdo con el artículo 1o. de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, el objeto de la ley es regular la extinción de dominio de bienes a favor del Estado; el procedimiento correspondiente; los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio; los mecanismos para que, atendiendo al interés público, las autoridades lleven a cabo la disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización de los bienes sujetos a dicho proceso; y los criterios para el destino de los bienes, cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

23. En relación con dicha ley nacional, las autoridades emisoras precisaron en sus informes que las reformas que hoy son materia de revisión tuvieron por objeto armonizar la legislación local con la federal.²⁷ En efecto, como se advierte del siguiente cuadro comparativo, el Congreso del Estado de Chihuahua reprodujo diversas disposiciones de la ley nacional:

Ley Nacional de Extinción de Dominio	Ley de Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua
<p>"Artículo 2.</p> <p>"Para efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"VI. Disposición anticipada: Asignación de los bienes durante el proceso de extinción de dominio previo a la emisión de la resolución definitiva para su uso, usufructo, asignación o aprovechamiento de</p>	<p>"Artículo 2. Glosario.</p> <p>"Para los efectos de esta ley, se entiende por:</p> <p>"...</p> <p>"VII. Disposición anticipada: Asignación de los bienes durante el proceso de extinción de dominio previo a la emisión de la resolución definitiva para su uso, usufructo, asignación o aprovechamiento de</p>

²⁷ Fojas 80 a 99, y 560 a 564 del expediente en que se actúa.



los bienes, para programas sociales o políticas públicas prioritarias;

"...

"X. Fondo de reserva: Cuenta en la que la autoridad administradora transferirá el producto de la venta de los bienes que causaron extinción de dominio por sentencia firme, el cual no podrá ser menor al diez por ciento del producto de la venta o bien, el monto de los recursos por venta anticipada que no podrá ser menor al treinta por ciento del producto de la venta;

"...

"XVII. Monetización: El producto de la conversión de los bienes objeto de la extinción de dominio en su valor en dinero; "...

"XXI. Venta anticipada: La enajenación de bienes previo a la emisión de la sentencia definitiva en materia de extinción de dominio;"

"Artículo 223. Los bienes a que se refiere esta ley serán transferidos a la autoridad administradora de conformidad con lo establecido en la legislación aplicable.

"Tratándose de bienes tales como armas de fuego, municiones y explosivos, así como los narcóticos, flora y fauna protegidos, materiales peligrosos y demás bienes cuya propiedad o posesión se encuentre prohibida, restringida o espe

los mismos, para programas sociales o políticas públicas prioritarias, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

"...

"IX. Fondo de reserva: Cuenta en la que la autoridad administradora transferirá el producto de la venta de los bienes que causaron extinción de dominio por sentencia firme, el cual no podrá ser menor al diez por ciento del producto de la venta o bien, el monto de los recursos por venta anticipada que no podrá ser menor al treinta por ciento del producto de la venta, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

"...

"XII. Monetización: El producto de la conversión de los bienes objeto de la extinción de dominio en su valor en dinero.

"...

"XIV. Venta anticipada: La enajenación de bienes previo a la emisión de la sentencia definitiva en materia de extinción de dominio."

"Artículo 36. Los bienes a que se refiere este capítulo serán transferidos a la autoridad administradora de conformidad con lo establecido en esta ley, en la Ley Nacional de Extinción de Dominio y en las demás disposiciones legales aplicables.

"Tratándose de bienes tales como armas de fuego, municiones y explosivos, así como los narcóticos, flora y fauna protegidos (sic), materiales peligrosos y demás bienes cuya propiedad o posesión se encuentre prohibida, restringida



<p>cialmente regulada, se procederá en los términos de la legislación federal aplicable."</p> <p>"Artículo 228. La venta anticipada de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos:</p> <p>"a) Que dicha enajenación sea necesaria dada la naturaleza de dichos bienes;</p> <p>"b) Que representen un peligro para el medio ambiente o para la salud;</p> <p>"c) Que por el transcurso del tiempo puedan sufrir pérdida, merma o deterioro o que, en su caso, se pueda afectar gravemente su funcionamiento;</p> <p>"d) Que su administración o custodia resulten incosteables o causen perjuicios al erario;</p> <p>"e) Que se trate de bienes muebles fungibles, consumibles, perecederos, semovientes u otros animales, o</p> <p>"f) Que se trate de bienes que, sin sufrir deterioro material, se deprecien sustancialmente por el transcurso del tiempo.</p> <p>"El producto de la venta, menos los gastos de administración correspondientes, será depositado en la cuenta especial, previa reserva que establece el último párrafo del artículo 237 del presente ordenamiento."</p>	<p>o especialmente regulada, se procederá en los términos de la legislación federal aplicable."</p> <p>"Artículo 37. La venta anticipada de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos, cuando:</p> <p>"I. La enajenación sea necesaria, dada la naturaleza de dichos bienes.</p> <p>"II. Representen un peligro para el medio ambiente o para la salud.</p> <p>"III. Por el transcurso del tiempo puedan sufrir pérdida, merma o deterioro o que, en su caso, se pueda afectar gravemente su funcionamiento.</p> <p>"IV. Su administración o custodia resulten incosteables o causen perjuicios al erario del Estado.</p> <p>"V. Se trate de bienes muebles fungibles, consumibles, perecederos, semovientes u otros animales.</p> <p>"VI. Se trate de bienes que, sin sufrir deterioro material, se deprecien sustancialmente por el transcurso del tiempo.</p> <p>"El producto de la venta, menos los gastos de administración correspondientes, será depositado en la cuenta especial, previa reserva que establece el segundo párrafo del artículo 43 del presente ordenamiento."</p>
<p>"Artículo 230. Los bienes objeto de la acción de extinción de dominio podrán disponerse o venderse de manera anticipada, a través de:</p> <p>"I. Compraventa, permuta y cualesquiera otras formas jurídicas de transmisión de la propiedad, a través de licitación pública,</p>	<p>"Artículo 39. Los bienes objeto de la acción de extinción de dominio podrán disponerse o venderse de manera anticipada, a través de:</p> <p>"I. Compraventa, permuta y cualesquiera otras formas jurídicas de transmisión de la propiedad, por medio de licitación pública</p>



subasta, remate o adjudicación directa, y	, subasta, remate o adjudicación directa.
"II. Donación. ... "	"II. Donación. ... "
"Artículo 233. ...	"Artículo 40. ...
"En el caso de tierras ejidales o comunales se resolverá, como consecuencia de la extinción de dominio, que el Estado cuando recupere la propiedad, la ponga a disposición de la Asamblea Ejidal o Comunal para que la reasignen en beneficio del núcleo agrario o de persona distinta conforme a la Ley Agraria."	"En el caso de tierras ejidales o comunales se resolverá, como consecuencia de la extinción de dominio, que el Estado cuando recupere la propiedad, la ponga a disposición de la Asamblea Ejidal o Comunal para que la reasignen en beneficio del núcleo agrario o de persona distinta conforme a la Ley Agraria."
"Artículo 234. ...	"Artículo 41. ...
"Cuando de las constancias que obren en la carpeta de investigación o averiguación previa o en el proceso penal de que se trate, se advierta la extinción de la responsabilidad penal en virtud de la muerte del imputado o por prescripción, el Ministerio Público o la autoridad judicial, respectivamente, de oficio, podrán reconocer la calidad de víctima u ofendido, siempre que existan elementos suficientes, para el efecto exclusivo de que éste tenga derecho a la reparación del daño causado.	"Cuando de las constancias que obren en la carpeta de investigación o averiguación previa o en el proceso penal de que se trate, se advierta la extinción de la responsabilidad penal en virtud de la muerte del imputado o por prescripción, el Ministerio Público o la autoridad judicial, respectivamente, de oficio, podrán reconocer la calidad de víctima u ofendido, siempre que existan elementos suficientes, para el efecto exclusivo de que éste tenga derecho a la reparación del daño causado.
"El destino del valor de realización de los bienes, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, a que se refiere este artículo, se sujetará a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y de fiscalización."	"El destino del valor de realización de los bienes, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, a que se refiere este artículo, se sujetará a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y de fiscalización."
"Artículo 236. Para efecto de lo señalado en esta Ley, la autoridad administradora estará a lo que el Juez determine, siempre que exista cantidad líquida suficiente derivada del procedimiento de extinción de dominio correspondiente. En todo caso, el Juez deberá especificar en su sentencia o resolución correspondiente,	"Artículo 42. Para efecto de lo señalado en esta ley, la autoridad administradora estará a lo que el Juez determine, siempre que exista cantidad líquida suficiente derivada del procedimiento de extinción de dominio correspondiente. En todo caso, el Juez deberá especificar en su sentencia o resolución correspondiente,



los montos a liquidar, la identidad de los acreedores y el orden de preferencia entre los mismos.

"El Ministerio Público deberá, en su caso, representar los intereses de quien se conduzca como víctima u ofendido por los actos y hechos ilícitos a los que se refiere esta ley, y por los que se ejercitó la acción de extinción de dominio."

"Artículo 237. Los gastos de administración y enajenación y los que se generen por la publicación de edictos ordenados durante el procedimiento en materia de extinción de dominio, se pagarán con cargo a los productos, rendimientos, frutos y accesorios de los bienes que se pusieron a disposición para su administración y, en su caso, con cargo a la cuenta especial a que se refiere esta ley.

"Asimismo, de los recursos obtenidos de la venta de bienes extintos, la autoridad administradora deberá prever un fondo de reserva para restituir aquellos que ordene la autoridad judicial mediante sentencia firme, los cuales no podrán ser menores al diez por ciento del producto de la venta. En el caso de los recursos obtenidos de la venta de bienes en proceso de extinción de dominio, la reserva de los recursos no será menor al treinta por ciento del producto de la venta."

los montos a liquidar, la identidad de los acreedores y el orden de preferencia entre los mismos.

"El Ministerio Público deberá, en su caso, representar los intereses de quien se conduzca como víctima u ofendido por los actos y hechos ilícitos a los que se refiere la Ley Nacional de Extinción de Dominio y por los que se ejercitó la acción de extinción de dominio."

"Artículo 43. Los gastos de administración y enajenación, y los que se generen por la publicación de edictos ordenados durante el procedimiento en materia de extinción de dominio, se pagarán con cargo a los productos, rendimientos, frutos y accesorios de los bienes que se pusieron a disposición para su administración y, en su caso, con cargo a la cuenta especial a que se refiere esta ley y la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

"Asimismo, de los recursos obtenidos de la venta de bienes extintos, la autoridad administradora deberá prever un fondo de reserva para restituir aquellos que ordene la autoridad judicial mediante sentencia firme, los cuales no podrán ser menores al diez por ciento del producto de la venta. En el caso de los recursos obtenidos de la venta de bienes en proceso de extinción de dominio, la reserva de los recursos no será menor al treinta por ciento del producto de la venta."

24. Sin embargo, como lo sostuvo este tribunal en la acción de inconstitucionalidad **103/2019**, la intención de replicar los contenidos de la ley nacional en normas locales no es una justificación para soslayar las facultades que se establecen en la Constitución Federal en esta materia.²⁸ En este sentido, desde el

²⁸ "La intención señalada en la iniciativa no es justificación para ir más allá de las facultades que se establecen en la Constitución Federal, esto es, que a partir del quince de marzo de dos mil diecinueve



momento en que entró en vigor la reforma constitucional que federalizó la facultad, los Congresos Locales no cuentan con facultades para legislar en materia de extinción de dominio y ni siquiera les es permitido reproducir los contenidos de la ley única de la materia expedida por el Congreso de la Unión.

25. En conclusión, en diversas ocasiones este tribunal ha concluido que todos los aspectos que se encuentran regulados por la Ley Nacional de Extinción de Dominio no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que dicha ley es de observancia general para los procesos de extinción de dominio de bienes a favor del Estado, por conducto del Gobierno Federal y de las entidades federativas, según corresponda.²⁹

26. Tratándose del ámbito de aplicación de la ley nacional referida, en el proceso legislativo se destacó lo siguiente:

La presente iniciativa propone la expedición de una ley con un ámbito de aplicación nacional, por lo que sus disposiciones serán de observancia general y de orden público en toda la República Mexicana y para todos los órdenes de gobierno en el ámbito de sus respectivas competencias, la cual quedará definida según se trate de la jurisdicción que deba conocer de las investigaciones de las conductas delictivas detalladas por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³⁰

fecha en que entró en vigor la reforma constitucional en relación con la materia de extinción de dominio, únicamente el Congreso de la Unión es el órgano facultado para legislar al respecto.". Resuelta por unanimidad de votos en sesión de veinte de julio de dos mil veinte.

²⁹ Ley Nacional de Extinción de Dominio. "**Artículo 1.** La presente ley nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta ley, estado para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular: I. La extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las entidades federativas, según corresponda, en los términos de la presente ley."

³⁰ Exposición de motivos de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, miércoles veintisiete de marzo de dos mil diecinueve. Iniciativa de Senadores (Grupo parlamentario de Morena), gaceta No. LXIV/1SPO 110/92083.



27. Conforme a lo expuesto, es claro que el Congreso del Estado de Chihuahua invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión, al legislar cuestiones relativas a la acción de extinción de dominio, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad. En ese sentido, resultan **fundados** los conceptos de invalidez y procede declarar la invalidez de los artículos 2, fracciones VII, IX, XII y XIV, 36, 37, 39, párrafo primero, fracciones I y II; 40, párrafo segundo, 41, párrafos segundo y tercero, 42 y 43 de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua, en su texto contenido en el Decreto LXVI/RFLEY/60669/2020 III P.E., publicado el veintidós de febrero de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad federativa.

VII. EFECTOS

28. Antes de precisar los efectos que corresponden con motivo de lo resuelto en la presente acción de inconstitucionalidad, se advierte que la accionante solicitó la extensión de la invalidez a todas aquellas normas que estén relacionadas con las que se consideren inconstitucionales, de conformidad con 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.

29. Este Tribunal Pleno considera que dicha solicitud resulta **infundada**. Esto es así porque no se advierte que alguna disposición comparta el mismo vicio de invalidez o que guarde una relación de dependencia con las normas que fueron invalidadas en esta resolución, en términos de la jurisprudencia P./J. 32/2006 del Pleno de esta Suprema Corte, 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."³¹

³¹ Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1169, con número de registro digital: 176056.



30. Finalmente, en términos de los artículos 41, fracción IV,³² y 45, párrafo primero,³³ en relación con el 73³⁴ de la Ley Reglamentaria, es necesario fijar, entre otros aspectos, los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirá efectos, lo que se hace en los siguientes términos:

i. Declaración de invalidez

31. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, se declara la invalidez de los artículos 2, fracciones VII, IX, XII y XIV, 36, 37, 39, párrafo primero, fracciones I y II, 40, párrafo segundo, 41, párrafos segundo y tercero, 42 y 43 de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua.

ii. Momento en el que surtirá efectos la declaración de invalidez

32. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45,³⁵ en relación con el 73,³⁶ de la Ley Reglamentaria, este Tribunal Pleno está facultado para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional. En virtud de lo anterior, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la **notificación de los puntos resolutivos** de este fallo al Congreso del Estado de Chihuahua.

³² **Artículo 41 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

³³ **Artículo 45 de la Ley Reglamentaria.** "Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

³⁴ **Artículo 73 de la Ley Reglamentaria.** "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

³⁵ **Artículo 45 de la Ley Reglamentaria.** "Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

³⁶ **Artículo 73 de la Ley Reglamentaria.** "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



33. En el presente asunto, no resulta aplicable el artículo 45 de la Ley Reglamentaria. Esta disposición establece la posibilidad de dar **efectos retro-activos** a las resoluciones que se emitan para los asuntos en materia penal. Aunque la extinción de dominio comparte génesis con la materia penal, lo cierto es que se trata de un procedimiento diverso e independiente que no se rige por las normas penales y que no puede ser catalogado como parte de la materia penal, tal como precisó el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad **103/2019**, **33/2013**,³⁷ **20/2014** y su acumulada **21/2014**,³⁸ así como **3/2015**.³⁹

34. 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 2, fracciones VII, IX, XII y XIV, 36, 37, 39, párrafo primero, fracciones I y II, 40, párrafo segundo, 41, párrafos segundo y tercero, y 42 y 43 de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto No. LXVI/RFLEY/0669/2020 III P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Chihuahua, 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 Chihuahua, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

³⁷ Fallada por el Tribunal Pleno en sesión de doce de mayo de dos mil quince.

³⁸ Fallada por el Tribunal Pleno en sesión de doce de mayo de dos mil quince.

³⁹ Fallada por el Tribunal Pleno en sesión de cuatro de agosto de dos mil quince.



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 y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad y a las causales de improcedencia.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación.

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 con observaciones, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracciones VII, IX, XII y XIV, 36, 37, 39, párrafo primero, fracciones I y II, 40, párrafo segundo, 41, párrafos segundo y tercero, 42 y 43 de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua, reformados y adicionados, respectivamente, mediante el Decreto No. LXVI/RFLEY/0669/2020 III P.E., publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil veinte. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio. La Ministras y los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en:



1) determinar que no procede extender la invalidez decretada a otras disposiciones del ordenamiento legal impugnado. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular. La Ministra Esquivel Mossa 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 apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua; y, 3) establecer que no se imprimirán efectos retroactivos a la declaratoria de invalidez porque, si bien la materia de extinción de dominio comparte su origen con la materia penal, se trata de un procedimiento diverso e independiente. La Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 38/2010 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, con número de registro digital: 164865.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de agosto de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 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 18 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 167/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el seis de mayo de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En ella, se solicitó la invalidez de los artículos 2, fracciones VII, IX, XII y XIV, 36, 37, 39, párrafo primero, fracciones I y II, 40, párrafo segundo, 41, párrafos segundo y tercero, 42 y 43 de la Ley de Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua, al considerar que transgredían el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad por regular una materia que compete exclusivamente al Congreso de la Unión, pues inclusive la ley local ya había sido abrogada por los transitorios de la legislación única en la materia que emitió el legislativo federal.

El Pleno declaró, por unanimidad de votos,¹ la invalidez de los citados artículos bajo el argumento de que el Poder Legislativo del Estado de Chihuahua carecía de competencia para legislar en materia de extinción de dominio, **en virtud de que ya había entrado en vigor la reforma constitucional de los artículos 22 y 73, fracción XXX.**²

En otras palabras, el Pleno determinó que desde el **quince de marzo de dos mil diecinueve**, fecha en la que entró en vigor la reforma constitucional indicada, las Legislaturas Estatales ya no contaban con facultades para regular la materia de extinción de dominio por ser de exclusiva competencia del Congreso de la Unión. En consecuencia, si se publicó la reforma impugnada el **veintidós de febrero de dos mil veinte** en el Periódico Oficial de la entidad, el decreto debía ser declarado inválido.

¹ De las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, con voto aclaratorio; Esquivel Mossa, Franco González Salas, anuncia voto concurrente; Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, en contra de algunas consideraciones; Piña Hernández, anunció voto concurrente; la suscrita, con voto concurrente; Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en contra de la metodología y con anuncio de voto concurrente.

² Este último precepto dispone:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución."



Coincidió en la declaratoria de invalidez señalada y también en la razón fundamental que sustenta la sentencia: la falta de competencia de la Legislatura del Estado de Chihuahua para legislar. No obstante, no comparto algunas consideraciones aprobadas por la mayoría del Tribunal Pleno. En lo particular, el motivo de mi concurrencia es que, en mi criterio, las Legislaturas Estatales tenían competencia para regular la materia de extinción de dominio hasta el momento de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, es decir, el **diez de agosto de dos mil diecinueve**,³ y no así hasta la entrada en vigor de la reforma constitucional el **quince de marzo de dos mil diecinueve**.

Para ello, debe tomarse en cuenta el artículo tercero transitorio de la reforma constitucional de los artículos 22 y 73, fracción XXX, constitucionales, que señala:

"Tercero. La Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la legislación respectiva del ámbito local, **seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente decreto.**"

Así, el motivo del presente voto es aclarar la temporalidad en la que, desde mi perspectiva, estuvo vigente la competencia de los Congresos Locales para legislar en la materia de extinción de dominio, pues ello ocurrió hasta en tanto entró en vigor la legislación única emitida por el Congreso de la Unión. En el caso concreto, la ley única entró en vigor más de seis meses antes de la publicación de las normas impugnadas, por lo que, en atención al artículo tercero transitorio de la reforma constitucional en materia de extinción de dominio antes transcrito, la Legislatura del Estado de Chihuahua sí carecía ya de competencia para regular la materia.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de agosto de 2021.

Este voto se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

³ La Ley Nacional de Extinción de Dominio fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve y entró en vigor al día siguiente de su publicación, diez de agosto siguiente.



Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 167/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de seis de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 167/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la que se declaró la invalidez de diversas disposiciones de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua, por invadir la esfera competencial del Congreso de la Unión, al regular cuestiones relativas a la acción de extinción de dominio, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Aunque compartí el sentido de la resolución, me separé de la metodología de estudio, al considerar que para verificar si los preceptos impugnados incidían o no en la esfera competencial del Congreso de la Unión debió atenderse a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución General, así como al artículo tercero transitorio del decreto por el cual se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Bajo ese enfoque de análisis, contrario a la determinación de la mayoría de los integrantes del Pleno, considero que la invalidez debió extenderse a diversas disposiciones de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua, razón por la cual formulo el presente voto particular.

El Pleno consideró infundada la solicitud de la accionante respecto de la extensión de los efectos de la invalidez a todas aquellas normas que estuvieran relacionadas con las declaradas inconstitucionales, señalando que no se advertía otra disposición que compartiera el mismo vicio de invalidez ni que guardara una relación de dependencia con las normas invalidadas.

De acuerdo con la postura que expresé en cuanto a la metodología de estudio, respetuosamente, no comparto la decisión de no hacer extensiva la declaración de invalidez.

En efecto, tal como lo sostuve en la sesión plenaria, la metodología de análisis debió centrarse en verificar si los preceptos impugnados efectivamente invadían la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de extinción de dominio, de manera que lo que debió de analizarse es si aquellas regulaban aspectos propios de dicha materia.



Bajo esa premisa, a diferencia de la mayoría del Pleno, considero que sí era posible extender la invalidez a los diversos artículos 2, fracción VI; 38; 39, párrafo segundo; 40, párrafo primero; 41, párrafo primero, fracciones I y II y 44, todos de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua, pues de su lectura se advierte que regulan aspectos propios de la materia de extinción de dominio que corresponden a la legislación única emitida por el Congreso de la Unión, por lo que comparten el mismo vicio de inconstitucionalidad que las normas impugnadas.

A continuación, se transcriben tales preceptos:

"Artículo 2. Glosario.

"Para los efectos de esta ley, se entiende por:

" ...

"VI. Cuenta especial: La cuenta en la que la autoridad administradora, depositará las cantidades remanentes una vez aplicados los recursos estatales correspondientes en términos del artículo 41 de esta ley, hasta en tanto se determine su destino final por el Comité Intersecretarial Estatal."

"Artículo 38. Los bienes en proceso de extinción de dominio podrán disponerse de forma anticipada a favor de dependencias o entidades públicas estatales y municipales, según lo determine el Comité Intersecretarial Estatal, para que se destinen al servicio público, los utilicen en programas sociales u otras políticas públicas prioritarias. Lo anterior, de conformidad con las disposiciones aplicables.

"En los casos de aprovechamiento a favor de instituciones públicas estatales o municipales de los bienes sujetos a la acción de extinción de dominio, se deberá cubrir a la víctima u ofendido, si lo hubiere, el pago de la reparación del daño respecto de los delitos por los que se decretó la extinción de dominio hasta por el valor de los bienes en cuestión."

"Artículo 39. ...

"Los procedimientos de enajenación serán de orden público y tendrán por objeto enajenar de forma económica, eficaz, imparcial y transparente los bienes que sean transferidos; asegurar las mejores condiciones en la enajenación de los



bienes; obtener el mayor valor de recuperación posible y las mejores condiciones de oportunidad, así como la reducción de los costos de administración y custodia, de conformidad a esta ley, a la Ley Nacional de Extinción de Dominio y a las demás disposiciones legales aplicables."

"Artículo 40. Los bienes cuyo dominio haya sido extinto por sentencia firme, podrán destinarse a favor de las dependencias o entidades de la administración pública estatal o municipal, según lo determine el Comité Intersecretarial Estatal, para que se destinen al servicio público, los utilicen en programas sociales u otras políticas públicas prioritarias. Lo anterior, de conformidad con las disposiciones aplicables. ..."

"Artículo 41. En su caso, el valor de realización de los bienes, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios cuya extinción de dominio haya sido declarada mediante sentencia ejecutoriada, se destinará, descontando los gastos de administración conforme a la ley aplicable, hasta donde alcance, conforme al orden de prelación siguiente, al pago de:

"I. La reparación del daño causado a las víctimas de los delitos a que se refiere el presente ordenamiento, si lo hubiere, en términos de la Ley General de Víctimas y del artículo 46 del Código Penal del Estado de Chihuahua.

"II. Al Fondo Auxiliar para la Procuración de Justicia y Seguridad Pública, tratándose de los remanentes del valor de los bienes que resulten una vez aplicados los recursos correspondientes en términos de la fracción anterior. ..."

"Artículo 44. Los remanentes del valor de los bienes, así como los productos, rendimientos, frutos y accesorios que se hayan generado, que le corresponden al gobierno del Estado, conforme a la presente ley, se depositarán por la autoridad administradora en una cuenta especial, administrada por esta, hasta en tanto se determine su destino final por el Comité Intersecretarial Estatal.

"En ningún caso los recursos a que se refiere este artículo podrán ser utilizados en gasto corriente o pago de salarios."

Como se advierte, dichos preceptos se refieren a aspectos propios de la materia de extinción de dominio que corresponden a la legislación única, ya que los artículos 2, fracción VI y 44 de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua establecen mecanismos para que la autoridad administre y defina el destino



de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio; el artículo 38 regula la disposición de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio; el artículo 39, párrafo segundo, regula la enajenación de los bienes sujetos a la acción de extinción de dominio; y, por último, los artículos 40, primer párrafo y 41, primer párrafo, fracciones I y II, de la misma normativa, regulan el destino de los bienes cuyo dominio ha sido extinto.

En ese sentido, considero que en el presente caso debió declararse la invalidez, por extensión, de los artículos 2, fracciones VI, VII, IX, XII y XIV, 36, 37, 39 (en su totalidad), 40 (en su totalidad), 41 (en su totalidad), 42, 43 y 44 de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua, por las razones que han quedado expuestas en el presente voto particular.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de agosto de 2021.

Este voto se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 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 167/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de seis de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 167/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la que se declaró la invalidez de diversas disposiciones de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua, por invadir la esfera competencial del Congreso de la Unión, al regular cuestiones relativas a la acción de extinción de dominio, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Aunque coincido con el sentido de la resolución, no comparto la metodología de estudio, pues para verificar si los preceptos impugnados incidían o no en la esfera competencial del Congreso de la Unión, más que hacer un análisis comparativo entre las normas impugnadas y las disposiciones correlativas de la Ley Nacional de Extinción de Dominio –tal como se hizo en la sentencia–, debió atenderse a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución General, así como al artículo tercero transitorio del decreto por el cual se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio.



En tal virtud, formulo el presente voto concurrente para desarrollar las razones que llevaron a separarme de esa perspectiva de análisis.

En el presente asunto, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 2, fracciones VII, IX, XII y XIV; 36; 37; 39, párrafo primero, fracciones I y II; 40, párrafo segundo; 41, párrafos segundo y tercero; 42 y 43 de la Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua,¹ por estimar que el legislador local invadió la esfera de

¹ Ley para la Administración y Destino de Bienes Relacionados con Hechos Delictivos para el Estado de Chihuahua

"Artículo 2. Glosario.

"Para los efectos de esta ley, se entiende por: ...

"VII. Disposición anticipada: Asignación de los bienes durante el proceso de extinción de dominio previo a la emisión de la resolución definitiva para su uso, usufructo, asignación o aprovechamiento de los mismos, para programas sociales o políticas públicas prioritarias, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional de Extinción de Dominio. ...

"IX. Fondo de reserva: Cuenta en la que la autoridad administradora transferirá el producto de la venta de los bienes que causaron extinción de dominio por sentencia firme, el cual no podrá ser menor al diez por ciento del producto de la venta o bien, el monto de los recursos por venta anticipada que no podrá ser menor al treinta por ciento del producto de la venta, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional de Extinción de Dominio. ...

"XII. Monetización: El producto de la conversión de los bienes objeto de la extinción de dominio en su valor en dinero. ...

"XIV. Venta anticipada: La enajenación de bienes previo a la emisión de la sentencia definitiva en materia de extinción de dominio."

"Artículo 36. Los bienes a que se refiere este capítulo serán transferidos a la autoridad administradora de conformidad con lo establecido en esta ley, en la Ley Nacional de Extinción de Dominio y en las demás disposiciones legales aplicables.

"Tratándose de bienes tales como armas de fuego, municiones y explosivos, así como los narcóticos, flora y fauna protegidos (sic), materiales peligrosos y demás bienes cuya propiedad o posesión se encuentre prohibida, restringida o especialmente regulada, se procederá en los términos de la legislación federal aplicable."

"Artículo 37. La venta anticipada de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio procederá en los siguientes casos, cuando:

"I. La enajenación sea necesaria, dada la naturaleza de dichos bienes.

"II. Representen un peligro para el medio ambiente o para la salud.

"III. Por el transcurso del tiempo puedan sufrir pérdida, merma o deterioro o que, en su caso, se pueda afectar gravemente su funcionamiento.

"IV. Su administración o custodia resulten incosteables o causen perjuicios al erario del Estado.

"V. Se trate de bienes muebles fungibles, consumibles, perecederos, semovientes u otros animales.

"VI. Se trate de bienes que, sin sufrir deterioro material, se deprecien sustancialmente por el transcurso del tiempo.



competencia del Congreso de la Unión, al regular cuestiones relativas a la acción de extinción de dominio, pues a partir de la reforma a los artículos 22 y 73, fracción XXX, constitucionales, de catorce de marzo de dos mil diecinueve, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar

"El producto de la venta, menos los gastos de administración correspondientes, será depositado en la cuenta especial, previa reserva que establece el segundo párrafo del artículo 43 del presente ordenamiento."

"Artículo 39. Los bienes objeto de la acción de extinción de dominio podrán disponerse o venderse de manera anticipada, a través de:

"I. Compraventa, permuta y cualesquiera otras formas jurídicas de transmisión de la propiedad, por medio de licitación pública, subasta, remate o adjudicación directa.

"II. Donación. ..."

"Artículo 40. ...

"En el caso de tierras ejidales o comunales se resolverá, como consecuencia de la extinción de dominio, que el Estado cuando recupere la propiedad, la ponga a disposición de la asamblea ejidal o comunal para que la reasignen en beneficio del núcleo agrario o de persona distinta conforme a la Ley Agraria."

"Artículo 41. ...

"Cuando de las constancias que obren en la carpeta de investigación o averiguación previa o en el proceso penal de que se trate, se advierta la extinción de la responsabilidad penal en virtud de la muerte del imputado o por prescripción, el Ministerio Público o la autoridad judicial, respectivamente, de oficio, podrán reconocer la calidad de víctima u ofendido, siempre que existan elementos suficientes, para el efecto exclusivo de que este tenga derecho a la reparación del daño causado.

"El destino del valor de realización de los bienes, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, a que se refiere este artículo, se sujetará a las disposiciones aplicables en materia de transparencia y de fiscalización."

"Artículo 42. Para efecto de lo señalado en esta ley, la autoridad administradora estará a lo que el Juez determine, siempre que exista cantidad líquida suficiente derivada del procedimiento de extinción de dominio correspondiente. En todo caso, el Juez deberá especificar en su sentencia o resolución correspondiente, los montos a liquidar, la identidad de los acreedores y el orden de preferencia entre los mismos.

"El Ministerio Público deberá, en su caso, representar los intereses de quien se conduzca como víctima u ofendido por los actos y hechos ilícitos a los que se refiere la Ley Nacional de Extinción de Dominio y por los que se ejerció la acción de extinción de dominio."

"Artículo 43. Los gastos de administración y enajenación, y los que se generen por la publicación de edictos ordenados durante el procedimiento en materia de extinción de dominio, se pagarán con cargo a los productos, rendimientos, frutos y accesorios de los bienes que se pusieron a disposición para su administración y, en su caso, con cargo a la cuenta especial a que se refiere esta ley y la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

"Asimismo, de los recursos obtenidos de la venta de bienes extintos, la autoridad administradora deberá prever un fondo de reserva para restituir aquellos que ordene la autoridad judicial mediante sentencia firme, los cuales no podrán ser menores al diez por ciento del producto de la venta. En el caso de los recursos obtenidos de la venta de bienes en proceso de extinción de dominio, la reserva de los recursos no será menor al treinta por ciento del producto de la venta."



en materia de extinción de dominio, siendo el Congreso de la Unión el único que cuenta con competencia para legislar en la materia, tal como lo sostuvo el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 103/2019.²

Para llegar a esa conclusión, el fallo hace un análisis comparativo entre las normas impugnadas y las correlativas de la Ley Nacional de Extinción de Dominio y al respecto concluye que, los aspectos que se encuentran regulados por la Ley Nacional de Extinción de Dominio no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración, de forma tal que los preceptos impugnados –que replicaban el contenido de diversas disposiciones de la ley nacional– invadían la esfera competencial del Congreso de la Unión.

Aunque estoy de acuerdo con el sentido de la decisión del Pleno, no comparto la metodología de estudio, pues dicho análisis hace depender la determinación de invalidez de las normas impugnadas de si reitera o no el contenido de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, constituyendo a este ordenamiento como parámetro de regularidad constitucional, cuando a lo que debe atenderse es a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución General, así como al artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió dicha ley nacional.

Cierto es que en algunos precedentes, como en las acciones de inconstitucionalidad 12/2014³ y 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017,⁴ el Pleno ha señalado que los aspectos que se encuentran regulados en el Código Nacional de Procedimientos Penales no pueden ser parte de las normas esta-

² En dicho asunto se impugnó el artículo 10 de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca, publicado el diecisiete de agosto de dos mil diecinueve, esto es, de manera posterior a la reforma constitucional en la materia, el cual **adicionaba diversos delitos a los supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio**. El Pleno señaló que a partir de la reforma constitucional mencionada, el Congreso de la Unión es el único que cuenta con competencia para legislar en materia de extinción de dominio, por lo que estimó que el precepto en cuestión invadía la esfera competencial del Congreso de la Unión, vulnerando el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad. Resuelta por el Tribunal Pleno, en sesión de veinte de julio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno, en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos.

⁴ Resuelta en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos en cuanto a declarar la invalidez del artículo 44, apartado B, numeral 1, incisos a), c), d), e), f), g), h) y o); y por mayoría de 9 votos por lo que se refiere al artículo 44, apartado A, numeral 3, en cuanto a declarar la invalidez únicamente de la porción normativa "La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial."



tales, ni siquiera en forma de reiteración. Sin embargo, ello no debe interpretarse en el sentido de que el parámetro de regularidad constitucional para determinar la validez de las normas impugnadas es la Ley Nacional de Extinción de Dominio, pues si bien sirve como guía u orientación para identificar qué temas o cuestiones son propias de la materia de extinción de dominio, es la Constitución General la que delimita los aspectos que debe comprender la legislación nacional en esa materia.

De este modo, considero que la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos impugnados depende de si, efectivamente, invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de extinción de dominio, de manera que lo que debió analizarse es si aquéllos regulaban aspectos propios de dicha materia.

A partir del contenido de los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución General,⁵ así como del proceso legislativo del que derivó la reforma constitucional correspondiente,⁶ se advierte que el ámbito de regulación que debe

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 22. ...

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

"La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. **La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos. ..."**

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución."

⁶ Así se advierte del proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73 de la CPEUM, en materia de extinción de dominio, en particular, del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia y de Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores (Revisora), página 8, que señala lo siguiente: "... *consideramos fundamental*



abarcar la legislación única en materia de extinción de dominio contempla los siguientes aspectos: el procedimiento correspondiente, los mecanismos para que las autoridades administren y lleven a cabo la disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, y para que definan su destino y, en su caso, destrucción.

En ese sentido, son tales aspectos los que constituyen la materia de extinción de dominio propia de la legislación única a cargo del Congreso de la Unión y, en congruencia con lo anterior, el artículo 1o. de la Ley Nacional de Extinción de Dominio reitera que éstos constituyen el objeto de dicha normativa.⁷ Por tanto, las Legislaturas Locales no podrán regular ninguno de los aspectos mencionados.

Ahora bien, tal como indica la sentencia, las normas impugnadas establecen las definiciones de "*disposición anticipada*", "*fondo de reserva*", "*monetización*" y "*venta anticipada*" (artículo 2, fracciones VII, IX, XII y XIV); así como cuestiones relativas a la administración y transferencia de los bienes sujetos a la acción de extinción de dominio (artículo 36); los supuestos de procedencia de la

que para dar claridad y certeza a quienes se encuentran sujetos al procedimiento de extinción de dominio respecto de sus bienes, el Texto Constitucional deberá establecer y fijar los criterios fundamentales de procedencia de dicha figura mismos que el legislador deberá posteriormente desarrollar en la legislación procedimental única, con la finalidad de establecer un procedimiento que bajo las mismas condiciones y formalidades se lleve a cabo en toda la República, tanto en el fuero federal como en el fuero común para las entidades federativas."

⁷ Ley Nacional de Extinción de Dominio

"**Artículo 1.** La presente ley nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

"I. La extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las entidades federativas, según corresponda, en los términos de la presente ley;

"II. El procedimiento correspondiente;

"III. Los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios;

"IV. Los mecanismos para que, atendiendo al interés público, las autoridades lleven a cabo la disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, y

"V. Los criterios para el destino de los bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia y, en su caso, la destrucción de los mismos."



venta anticipada (artículo 37); los mecanismos para la disposición o venta de los bienes que son objeto de la acción (artículo 39, párrafo primero, fracciones I y II); la disposición de las tierras ejidales o comunales (artículo 40, párrafo segundo); el reconocimiento de la calidad de víctima u ofendido (artículo 41, párrafos segundo y tercero); las cuestiones que debe precisar el Juez en las sentencias y resoluciones (artículo 42) y la forma en que se cubrirán los gastos generados durante el procedimiento (artículo 43).

Como se advierte, los preceptos impugnados regulan cuestiones propias de la materia de extinción de dominio que corresponden a la legislación única en la materia, pues están relacionadas con el procedimiento correspondiente, así como con los mecanismos para que las autoridades administren y lleven a cabo la disposición, enajenación y monetización de los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio.

Sin que sea obstáculo a lo anterior el hecho de que los preceptos impugnados regulen tales cuestiones en términos *casi idénticos* a la Ley Nacional de Extinción de Dominio, pues como señalé anteriormente y atendiendo a los precedentes del Tribunal Pleno relativos al Código Nacional de Procedimientos Penales a los que hice referencia previamente, las Legislaturas Locales no pueden regular los aspectos propios de la legislación única ni siquiera para *reiterar* su contenido.

Por otro lado, el artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidió dicha Ley Nacional de Extinción de Dominio,⁸ establece el deber de armonización a cargo de las Legislaturas Locales, previendo un determinado plazo para armonizar sus legislaciones, lo que a la luz de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para emitir la legislación única en la materia debe entenderse en el sentido de que las Legislaturas Locales podrán regular las cuestiones orgánicas necesarias para implementar la legislación nacional y en los términos previstos en ella.

Tal es el caso, por ejemplo, de los aspectos a que hace referencia el artículo 2, fracciones I y V, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio⁹ –que se refieren

⁸ **Ley Nacional de Extinción de Dominio**

"**Tercero.** En un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de las entidades federativas deberán armonizar su legislación respectiva con el presente decreto."

⁹ "**Artículo 2.** Para efectos de esta ley se entenderá por:

"I. Autoridad administradora: El Instituto de Administración de Bienes y Activos y las autoridades competentes de las entidades federativas.



a la autoridad administradora competente en las entidades federativas y la encargada de determinar el destino final de las cantidades depositadas en la cuenta especial–, lo cual podría requerir modificaciones en las legislaciones locales.

Lo anterior es coincidente con lo que señaló la Primera Sala, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 14/2018¹⁰ y 49/2018¹¹ en las que al analizar la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de extinción de dominio derivada de la reforma constitucional de catorce de marzo de dos mil diecinueve, determinó que a partir de su entrada en vigor: "... *las entidades federativas no tienen competencia para legislar en torno a la extinción de dominio y para legislar sobre aspectos orgánicos complementarios a esa materia deberá estarse a lo que disponga la ley única correspondiente.*"

Sin embargo, como mencioné previamente, las normas impugnadas regulan cuestiones relativas a la materia de extinción de dominio que además están contempladas en la ley nacional, prácticamente en los mismos términos que en aquella, por lo que distan mucho de tratarse simplemente de *cuestiones orgánicas* que pudieran comprenderse dentro del deber de armonización.

Por tales razones, aunque difiero de la metodología, coincido con la sentencia en el sentido de que las normas impugnadas resultan inconstitucionales en la medida en que regulan cuestiones propias de la materia de extinción de dominio, por lo que invaden la facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia y vulneran el principio de legalidad y seguridad jurídica, razón por la cual formulo el presente voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de agosto de 2021.

Este voto se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"...

"V. Cuenta especial: La cuenta en la que la autoridad administradora, en el ámbito federal, depositará las cantidades remanentes una vez aplicados los recursos federales correspondientes en términos del artículo 234 de esta ley, hasta en tanto se determine su destino final por el gabinete social de la presidencia de la República o bien, por la autoridad que determinen las entidades federativas."

¹⁰ Resuelta por la Primera Sala en sesión de seis de febrero de dos mil veinte, por mayoría de cuatro votos.

¹¹ Resuelta por la Primera Sala en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, por mayoría de tres votos.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL QUE A SU JUICIO VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

II. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS EN MATERIA DE DERECHOS. ESTOS PRINCIPIOS EXIGEN QUE EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS SE TOMA EN CUENTA EL COSTO QUE REPRESENTA AL ESTADO LA ACTIVIDAD DE QUE SE TRATE Y, ADEMÁS, QUE DICHAS CUOTAS SEAN FIJAS E IGUALES PARA TODOS LOS QUE RECIBAN EL MISMO SERVICIO.

III. ALUMBRADO PÚBLICO. EN LA CUANTIFICACIÓN DE LAS CUOTAS EN EL CASO DE LOS DERECHOS POR ESTE SERVICIO DEBE IDENTIFICARSE, POR UNA PARTE, EL TIPO DE SERVICIO PÚBLICO DE QUE SE TRATE Y, POR LA OTRA, EL COSTO QUE LE REPRESENTA AL ESTADO PRESTARLO, SIN CONSIDERAR ASPECTOS AJENOS A ÉSTOS, COMO LO SERÍA LA SITUACIÓN PARTICULAR DEL CONTRIBUYENTE O CUALQUIER OTRO ELEMENTO DISTINTO AL COSTO.

IV. ALUMBRADO PÚBLICO. LA TARIFA QUE CORRESPONDE AL DERECHO POR LA PRESTACIÓN DE ESTE SERVICIO QUE SE FIJA A PARTIR DE CIRCUNSTANCIAS QUE NO ATIENDEN AL VALOR QUE REPRESENTA AL MUNICIPIO, SINO CON LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL CONTRIBUYENTE QUE SE REFLEJA EN FUNCIÓN DEL DESTINO O DEL TIPO DE PREDIO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y DE EQUIDAD TRIBUTARIAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHILCHOTA, CHINICUILA, COAHUAYANA, COJUMATLÁN, EPITACIO HUERTA, HIDALGO, JOSÉ SIXTO VERDUZCO, PAJACUARÁN, SALVADOR ESCALANTE, TACÁMBARO Y TZINTZUNTZAN; 18, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CUITZEO Y LA HUACANA; ASÍ COMO 16, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIUNO).

V. ALUMBRADO PÚBLICO. LOS PRECEPTOS QUE PREVÉN QUE LA CUOTA QUE DEBA PAGARSE POR CONCEPTO DE LOS DERECHOS DE INSTALA-



CIÓN, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE ESTE SERVICIO A PARTIR DEL DESTINO DEL INMUEBLE, SON CONTRARIOS AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, AL NO ATENDER AL COSTO REAL DEL SERVICIO PROPORCIONADO POR EL MUNICIPIO, SINO A LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL CONTRIBUYENTE (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHILCHOTA, CHINICUILA, COAHUAYANA, COJUMATLÁN, EPITACIO HUERTA, HIDALGO, JOSÉ SIXTO VERDUZCO, PAJACUARÁN, SALVADOR ESCALANTE, TACÁMBARO Y TZINTZUNTZAN; 18, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CUITZEO Y LA HUACANA; ASÍ COMO 16, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIUNO).

VI. ALUMBRADO PÚBLICO. LOS DERECHOS POR ESE SERVICIO QUE DEBEN PAGAR LAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES PROPIETARIOS, POSEEDORES, USUFRUCTUARIOS O USUARIOS DE PREDIOS RÚSTICOS O URBANOS QUE NO SE ENCUENTRAN REGISTRADOS ANTE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD CON UNA CUOTA ANUAL ATENDIENDO AL TIPO DE PREDIO (RÚSTICO O URBANO) ASÍ COMO SU SUPERFICIE, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHILCHOTA, CHINICUILA, COAHUAYANA, COJUMATLÁN, EPITACIO HUERTA, HIDALGO, JOSÉ SIXTO VERDUZCO, PAJACUARÁN, SALVADOR ESCALANTE, TACÁMBARO Y TZINTZUNTZAN; 18, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CUITZEO Y LA HUACANA; ASÍ COMO 16, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIUNO).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHILCHOTA, CHINICUILA, COAHUAYANA, COJUMATLÁN, EPITACIO



HUERTA, HIDALGO, JOSÉ SIXTO VERDUZCO, PAJACUARÁN, SALVADOR ESCALANTE, TACÁMBARO Y TZINTZUNTZAN; 18, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CUITZEO Y LA HUACANA; ASÍ COMO 16, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIUNO).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CHILCHOTA, CHINICUILA, COAHUAYANA, COJUMATLÁN, EPITACIO HUERTA, HIDALGO, JOSÉ SIXTO VERDUZCO, PAJACUARÁN, SALVADOR ESCALANTE, TACÁMBARO Y TZINTZUNTZAN; 18, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CUITZEO Y LA HUACANA; ASÍ COMO 16, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE DOS MIL VEINTIUNO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 19/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 24 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Demanda, autoridades emisoras y normas impugnadas. Por escrito recibido el veintisiete de enero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostentó como 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) Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.

Normas generales cuya invalidez se reclama:

Artículos 17 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chilchota, Chinicuilá, Coahuayana, Cojumatlán, Epitacio Huerta, Hidalgo, José Sixto Verduzco, Pajacuarán, Salvador Escalante, Tacámbaro y Tzintzuntzan; **18** de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cuitzeo y la Huacana; así como el **16** de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, todos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

2. SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como preceptos violados los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y; 2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. En su único concepto de invalidez, la promovente hizo valer distintos argumentos que se sintetizan a continuación.

Las normas impugnadas son contrarias a los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, porque para fijar la cuota respectiva para el pago de los derechos por el servicio de alumbrado público, se toman en cuenta elementos ajenos al costo real del servicio, lo que se traduce en que la cuota dependa del uso o características del predio respectivo.



Esto es así, refiere la Comisión accionante, porque el legislador consideró como elemento necesario para determinar el monto a pagar, el uso o destino de los predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad y, para el caso de no contar con ese registro, si los predios son rústicos o urbanos, dejando a un lado el costo que representa al Estado la prestación del servicio de alumbrado público y, además, fijando cuotas distintas por la prestación de un mismo servicio.

Para sustentar lo anterior, destaca que las contribuciones previstas en la Constitución Federal pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a la configuración estructural de sus elementos esenciales y que, por un lado, permiten determinar su naturaleza y, por otro, constituyen el punto de partida para analizar su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

Tratándose de las contribuciones denominadas derechos, el hecho imponible lo es la actuación de los órganos del Estado a través del régimen del servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público; mientras que el de los impuestos lo constituyen hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público, reflejan de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Además, señala que el hecho imponible de las contribuciones otorga efectos jurídicos a la actualización de determinadas hipótesis, toda vez que la situación, hecho, acto o actividad constituye un reflejo de la capacidad contributiva del sujeto que la actualiza.

Derivado de ello, concluye que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para fijar el monto de la obligación tributaria, de manera que se respete la garantía de proporcionalidad de las contribuciones en la medida que exista congruencia entre el hecho imponible y la cuantificación de su magnitud, función que le corresponde al elemento identificado como base imponible.

Además, argumenta que la congruencia entre el hecho imponible y la base no sólo es un requisito de proporcionalidad, sino también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá imprecisión en torno a



cuál es el aspecto objetivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula.

Por otro lado, señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos, ya que tienen una naturaleza distinta.

Así, el principio de proporcionalidad tratándose de derechos, implica que en la determinación de las cuotas correspondientes se tome 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, es decir, 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.

Mientras que el principio de equidad en la imposición apunta a que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier contribución y se encuentran en iguales condiciones relevantes para efectos tributarios, reciban el mismo trato por lo que hace al tributo respectivo.

Refiere que la Suprema Corte ha sostenido que a los derechos le son aplicables los principios de proporcionalidad y equidad, pero en diversa forma que a los impuestos, pues debe atenderse a los siguientes aspectos:

- Por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que le genere al Estado la prestación del servicio, sin que deba ser exacto sino aproximado y,
- Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio.

En el análisis de las normas impugnadas, en primer lugar, resalta que aquéllas regulan el cobro del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, el cual consiste en que el Estado provee la iluminación artificial mínima necesaria en los espacios públicos y vialidades, para contribuir a la seguridad de peatones y vehículos.



Atendiendo a dicha finalidad, se considera que el alumbrado público no se configura como la prestación de un servicio particular que beneficie a personas en específico sino a todos los gobernados por igual.

Por ese motivo, se afirma que las normas impugnadas son contrarias al principio de proporcionalidad tributaria porque el monto a pagar por concepto de servicio de alumbrado público, dependerá del destino que se le dé a un predio.

Señala que al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2019, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de normas de contenido similar no sólo porque el legislador local gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, sino porque el cobro por el derecho de alumbrado público se fijó tomando en cuenta el tamaño, ubicación y destino del predio, lo que no atiende a la capacidad contributiva de los sujetos pasivos ni al costo del servicio, vulnerando los principios de justicia tributaria.

De la misma manera, al resolver la acción de inconstitucionalidad 21/2020, el Tribunal Pleno concluyó que normas que tomaban en cuenta los metros de frente a la vía pública de los predios para el cobro del derecho de alumbrado público, eran violatorias de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, así como de seguridad jurídica, porque los elementos introducidos por el legislador no atendían al costo que representa al Estado la prestación del servicio ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio en razón de un parámetro razonable.

Derivado de todo lo anterior y dada la similitud de dichos precedentes con el presente asunto, se considera que al haber introducido como elemento determinante para el establecimiento de la cuota del derecho en cuestión, el uso o destino de los predios, se incumple con el principio de proporcionalidad, al no atender al costo real del servicio proporcionado por el Municipio pues, en realidad, se distingue entre cada contribuyente en razón del destino, uso o naturaleza del predio, según se encuentre registrado ante la Comisión Federal de Electricidad.



Cuestiones relativas a los efectos. Se solicita que en caso de que las normas impugnadas sean declaradas inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas que estén relacionadas. Asimismo, solicita que se vincule al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo para que se abstenga de legislar en el mismo sentido.

4. CUARTO.—Trámite y admisión. Mediante proveído de veintinueve de enero de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 19/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

5. Posteriormente, por acuerdo de dos de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo para que rindieran su informe, requiriéndolos para que el primero de ellos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y el segundo, exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que conste la publicación de los decretos controvertidos.

6. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

7. QUINTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo. Por escrito presentado el cuatro de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el Poder Legislativo del referido Estado, por conducto de Octavio Ocampo Córdova, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo,¹ rindió el informe solicitado, en el que realizó diversas manifestaciones que a continuación se sintetizan.

¹ Lo que acredita con copia certificada del Acuerdo 497, aprobado por el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en sesión de catorce de septiembre de dos mil veinte.



En primer lugar, destaca que conforme a la normatividad vigente, es facultad de los Ayuntamientos aprobar el proyecto de Ley de Ingresos Municipal y, hecho lo cual, el Congreso debe aprobar la legislación correspondiente.

Además, en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, es obligación de los mexicanos contribuir en los gastos públicos de la Federación, Estados y del Municipio en que residan, en forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes, lo cual encuentra relación con el diverso numeral 115, fracción IV, de la propia Carta Magna que establece, entre otras cosas, que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones e ingresos que la Legislatura establezca a su favor.

Por ello, no se vulnera el derecho a la seguridad jurídica, pues al estar reglamentado en norma vigente en su temporalidad, los ciudadanos se encuentran sujetos a su cumplimiento.

Lo propuesto por los Municipios en la iniciativa de leyes de ingresos para el ejercicio fiscal del dos mil veintiuno es acorde a la normatividad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y otras disposiciones aplicables; además de ser congruente con la política económica nacional, las estimaciones de las participaciones y transferencias federales, así como con lo dispuesto por los artículos 18 de la Ley de Disciplina Financiera para las Entidades Federativas y los Municipios y 23 de la Ley de Planeación Hacendaria, Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad Gubernamental del Estado de Michoacán de Ocampo.

La prestación del servicio de alumbrado público es un servicio público cuya prestación está conferida a los Municipios, de conformidad con el artículo 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de la Constitución Federal, por lo que aquéllos deben sufragar el gasto público que les implica su prestación; la cual, además de ser una obligación constitucional, es imprescindible para la seguridad de los ciudadanos.

Por ello, en el momento legislativo correspondiente, el Congreso Local atendió a lo dispuesto por el artículo 101 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo que establece que la base gravable *es el gasto que implica al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público.*



En los dictámenes legislativos, se manifestó que si bien en las cuotas de las contribuciones por concepto de la prestación del servicio público de alumbrado público *no debe atenderse a la capacidad contributiva de los gobernados, sino al costo del servicio retribuido y a los factores que inciden en su continuidad, buscando una aminoración de la carga tributaria acorde al tipo de uso que se le da al predio, pues **resulta claro que los establecimientos mercantiles e industriales ejercen actividades con propósitos de lucro**, por lo que los de uso doméstico necesitan en mayor medida los subsidios necesarios para atemperar el impacto económico que les causaría enterar dicho gravamen sin disminución alguna, **a efecto de favorecer a esos usuarios**; lo cual como se ha dicho, no transgrede el principio de equidad tributaria.*

Por ese motivo, las normas cumplen lo establecido por el principio de legalidad, toda vez que se establecen en una norma jurídica que tiene carácter de ley.

En atención a lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 20/2020, 96/2020 y 101/2020, el Congreso del Estado reformó los artículos 100 y 102 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

Al ser el alumbrado público un servicio público municipal, los sujetos de ese derecho son las personas propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios ubicados en el territorio del Municipio, por lo que la base gravable corresponde al gasto que en sus conceptos regula la Ley de Hacienda Municipal y su pago se hará conforme a las tarifas y formas que señalen las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo.

En su complemento, los Municipios tendrán a su cargo la recaudación del derecho por el servicio de alumbrado público y podrán celebrar convenios con la Comisión Federal de Electricidad para que ésta la realice.

En términos del Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, las personas físicas y morales que causen contribuciones conforme a su riqueza, están obligadas a contribuir para el gasto público del Municipio.

La norma vigente que señala la contribución es la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo; por consiguiente, las contribuciones deberán causarse conforme a lo previsto en la Ley de Ingresos Municipal, en la que se establecerán las tasas, cuotas y tarifas de las contribuciones.



En términos del principio de proporcionalidad tributaria, los gobernados deberán contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, por lo que se encuentran sujetas a la aportación de una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o manifestación de riqueza gravada.

Por tanto, las personas que cuenten con mayor riqueza, deberán contribuir de forma diferenciada y superior a aquellos que la tengan en menor proporción, en términos del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Por otro lado, es inexacto que el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo haya vulnerado dicho precepto constitucional, toda vez que los derechos o contribuciones especiales por concepto de alumbrado público, reúnen los requisitos constitucionales consistentes en estar establecidos en una ley, que sean proporcionales y equitativos, así como que se destinen al pago de gastos públicos.

Así como los Municipios deben prestar el servicio de alumbrado público, es lógico que junto a ello se prevea su facultad para cobrar el derecho o contribución especial correspondiente previsto en las leyes de ingresos municipales; por ello, el referido Congreso del Estado no invade la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución Federal.

De los artículos 31, fracción IV, y 73, fracción VII, de la Constitución Federal, se desprende el poder tributario del Estado y por otro la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de contribuciones, por lo que es el legislador ordinario el que debe definir las contribuciones que deberán existir.

Los derechos o contribuciones especiales de alumbrado público que son reguladas por las normas impugnadas, establecen el pago de propietarios o poseedores de predios que se aprovechen de las instalaciones de unidades de luz mercurial o fluorescente correspondiente al alumbrado público, por lo que resulta innegable que las contraprestaciones que exige el poder público por dicho servicio, son una contribución que beneficia tanto al Municipio como a los gobernados, porque la base imponible, así como la tasa relativa, se encuentran relacionadas con el hecho imponible que responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público.



Además, tampoco se trata de una ley privativa sino que es general y abstracta, porque no señala individuos en lo particular, sino que los causantes serán los que aprovechen el servicio.

Así, contrario a lo sostenido, el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo sí tiene facultades para establecer derechos especiales sobre el aprovechamiento del servicio de alumbrado público.

La doctrina jurídica ha denominado "tributo especial", "contribución de mejoras" o "contribución especial" a aquellas que se establecen a cargo de las personas que se beneficien de manera especial con alguna obra o servicio y que sean destinadas a cubrir los gastos que requiera la propia obra o servicio.

Por tanto, dichos derechos o contribuciones especiales son de cooperación por concepto de aprovechamiento de las instalaciones de unidades de luz mercurial o fluorescente de alumbrado público que realizan los propietarios o poseedores de predios y, por tanto, no se vulneran las garantías aludidas al señalar como sujetos obligados a quienes se aprovechen de dichos servicios.

Es decir, más que un derecho, en realidad se trata de una contribución especial, toda vez que la causa de exacción no es la prestación del servicio público de alumbrado, sino la circunstancia de que el Municipio lleve a cabo ciertas actividades a satisfacer con mayor eficacia el servicio en cuestión.

Derivado de ello, se reitera que con las normas impugnadas no se reguló sobre materia de energía eléctrica, sino con base en la facultad impositiva que el Estado tiene para el logro de las funciones que le son encomendadas, para establecer las contraprestaciones que estime convenientes por los servicios públicos prestados.

Además, para fijar la tarifa mensual se establecieron diversas categorías, implantándose una cuota para cada una de ellas, lo que evidencia que no se legisló en materia de energía eléctrica, porque los derechos de alumbrado público provienen del beneficio que obtienen los propietarios o poseedores por la prestación del servicio correspondiente. Menciona como aplicables las tesis de rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO. NATURALEZA JURÍDICA DE ESTE TRIBUTO CONSIGNADO EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS." y "ALUMBRADO PÚBLICO. LEY



GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO DE MORELOS. SU TEXTO NO VIOLA EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL."

Para mayor precisión, debe señalarse que la accionante omite percibir que las necesidades de cada Municipio son diversas, además de que cada uno de ellos cuenta con la libertad hacendaria municipal, la cual podrán manejar en forma libre e independiente, en términos de los artículos 115 de la Constitución Federal, y 111, 113 y 123 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

Con base en ello, derivado del artículo 115, fracciones III, inciso b), y IV, de la Constitución Federal, se desprende que entre los servicios a cargo del Municipio está el de alumbrado público y que los ingresos derivados de su prestación forman parte de la hacienda pública municipal.

Además, la Constitución Federal es precisa en señalar que las leyes federales no podrán limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones y, por ello, cada Ayuntamiento propone a las Legislaturas las cuotas y tarifas aplicables a las contribuciones; además, que contrario a lo señalado, la contribución se causará de conformidad con lo establecido en la Ley de Hacienda y con las cuotas determinadas en las leyes de ingresos que se pretenden invalidar.

8. SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo. Por escrito recibido el diecinueve de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo Local, por conducto de Eduardo León Rodríguez, en su carácter de director de Asuntos Constitucionales y Legales, representante del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo,² rindió el informe solicitado, en el que manifestó que dicho Poder únicamente intervino dentro del proceso de creación de dichas normas jurídicas en su promulgación, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Política del Estado Libre y

² Lo que acredita con copia certificada del nombramiento expedido para tal efecto, por parte del secretario de Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo el quince de octubre de dos mil quince.



Soberano de Michoacán de Ocampo y la Ley Orgánica de la Administración Pública del propio Estado.

9. Por lo que hace a la invalidez demandada, únicamente precisó que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que si bien el monto de los derechos no necesariamente debe corresponder con exactitud matemática al costo del servicio prestado por el Estado, sí debe fijarse en relación con éste, es decir, debe existir cierta armonía entre la cuota y la prestación del servicio, toda vez que dichas contribuciones encuentran su hecho generador en la prestación del servicio, siendo ello lo que los distingue de los demás tributos, lo que menciona encuentra sustento en las jurisprudencias de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU CONNOTACIÓN." y "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."

10. SÉPTIMO.—**Pedimento del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República no formuló pedimento alguno.

11. OCTAVO.—**Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El consejero jurídico del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

12. NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Por acuerdo de dieciséis de abril de dos mil veintiuno, el Ministro instructor, visto el estado procesal del asunto y formulados los alegatos correspondientes, dictó el auto de cierre de instrucción para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.**

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ y 10, fracción I, de la Ley

³ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece,⁵ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna leyes de ingresos municipales por considerarlas contrarias a diversos principios constitucionales.

SEGUNDO.—**Precisión de la litis.**

14. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como normas impugnadas los **artículos 17** de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chilchota, Chinicuila, Coahuayana, Cojumatlán, Epitacio Huerta, Hidalgo, José Sixto Verduzco, Pajacuarán, Salvador Escalante, Tacámbaro y Tzintzuntzan; **18** de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cuitzeo y la Huacana; así como el **16** de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, todos del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

15. Al respecto, la accionante considera que las mencionadas disposiciones son contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que el monto a pagar por el servicio de alumbrado público **no atiende al costo del servicio**

"...

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

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

"...

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

⁴ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁵ **"Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

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



prestado por el Municipio, sino al destino del predio, en caso de que esté registrado ante la Comisión Federal de Electricidad y, en caso de no contar con dicho registro, si el predio es rústico o urbano.

16. Las normas impugnadas son del contenido literal siguiente:

<p>Ley de Ingresos del Municipio de Chilchota, Michoacán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>"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, con las tarifas mensuales siguientes:</p> <p>"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Concepto cuota mensual</p> <p>"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico. \$ 19.86</p> <p>"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria. \$ 29.79</p> <p>"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria. \$ 1,773.80</p> <p>"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria. \$17,738.20</p> <p>"V. 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:</p> <p>"Concepto Unidad de Medida y Actualización</p> <p>"A) Predios rústicos 1</p>
---	--



	<p>"B) Predios urbanos 3</p> <p>"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p> <p>"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.</p> <p>"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.</p> <p>"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos contruidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Chinicuilá, Michoacán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>"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, con las cuotas mensuales siguientes:</p> <p>"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Concepto cuota mensual</p> <p>"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico. \$ 19.44</p> <p>"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria. \$ 29.16</p> <p>"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria. \$ 1,795.50</p>



"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria. \$18,041.10

"V. 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 3

"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de **Coahuayana**, Michoacán, para el ejercicio fiscal 2021.

"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, con las cuotas mensuales siguientes:



"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto cuota mensual

"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico. \$ 19.29

"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria. \$ 28.93

"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria. \$ 1,773.80

"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria. \$17,738.20

"V. 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 3

"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.



	<p>"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.</p> <p>"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Cojumatlán, Michoacán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>"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, con las cuotas mensuales siguientes:</p> <p>"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Concepto cuota mensual</p> <p>"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico. \$ 22.90</p> <p>"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria. \$ 34.35</p> <p>"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria. \$ 1,773.80</p> <p>"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria. \$17,738.20</p> <p>"V. 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:</p>



	<p>"Concepto Unidad de Medida y Actualización</p> <p>"A) Predios rústicos 1</p> <p>"B) Predios urbanos 3</p> <p>"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.</p> <p>"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.</p> <p>"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.</p> <p>"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Cuitzeo, Michoacán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>"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, con las tarifas mensuales siguientes:</p> <p>"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Concepto cuota mensual</p> <p>"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico. \$ 14.91</p> <p>"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria. \$ 22.36</p>



"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria. \$ 1,795.50

"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria. \$18,041.10

"V. 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 3

"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."



Ley de Ingresos del Municipio de **Epitacio Huerta**, Michoacán, para el ejercicio fiscal 2021.

"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, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto cuota mensual

"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico. \$ 20.74

"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria. \$ 31.11

"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria. \$ 1,795.50

"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria. \$18,041.10

"V. 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 3

"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.



	<p>"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.</p> <p>"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.</p> <p>"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Hidalgo, Michoacán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>"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, con las cuotas mensuales siguientes:</p> <p>"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Concepto cuota mensual</p> <p>"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico. \$ 19.63</p> <p>"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria. \$ 29.44</p> <p>"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria. \$ 1,773.80</p> <p>"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria. \$17,738.20</p>



"V. 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 3

"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de **José Sixto Verduzco**, Michoacán, para el ejercicio fiscal 2021.

"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, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.



"Concepto cuota mensual

"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico. \$ 24.32

"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria. \$ 36.48

"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria. \$ 1,773.80

"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria. \$17,738.20

"V. 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 3

"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.



	<p>"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.</p> <p>"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Michoacán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>"Artículo 16. 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:</p> <p>"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Concepto cuota mensual</p> <p>"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico. \$ 15.15</p> <p>"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria. \$ 22.73</p> <p>"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria. \$ 1,773.80</p> <p>"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria. \$17, 738.20</p> <p>"V. 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:</p>



"Concepto Unidad de Medida y Actualización

"A) Predios rústicos 1

"B) Predios urbanos 3

"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de la **Huacana**, Michoacán, para el ejercicio fiscal 2021.

"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, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto cuota mensual

"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico. \$ 21.82

"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria. \$ 32.73



"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria. \$ 1,730.00

"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria. \$17,306.00

"V. 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 3

"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."



Ley de Ingresos del Municipio de Pajacuarán, Michoacán, para el ejercicio fiscal 2021.

"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, con las tarifas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto cuota mensual

"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico. \$ 25.11

"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria. \$ 37.67

"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria. \$ 1,795.50

"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria. \$18,041.10

"V. 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 3

"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.



	<p>"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.</p> <p>"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.</p> <p>"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Salvador Escalante, Michoacán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>"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, con las cuotas mensuales siguientes:</p> <p>"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"Concepto cuota mensual</p> <p>"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico. \$ 23.93</p> <p>"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria. \$ 35.90</p> <p>"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria. \$ 1,773.80</p> <p>"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria. \$17,738.20</p>



"V. 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 3

"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

Ley de Ingresos del Municipio de **Tacambaro**, Michoacán, para el ejercicio fiscal 2021.

"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, con las tarifas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

**"Concepto cuota mensual**

"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico. \$ 12.41

"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria. \$ 16.70

"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria. \$ 1,730.00

"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria. \$17,306.00

"V. 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 3

"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.



	<p>"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.</p> <p>"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Tzintzuntzan, Michoacán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>"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, con las tarifas mensuales siguientes:</p> <p>"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.</p> <p>"concepto cuota mensual</p> <p>"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico. \$ 19.45</p> <p>"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria. \$ 29.18</p> <p>"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria. \$ 1,795.50</p> <p>"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria. \$18,041.10</p> <p>"V. 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:</p>

**"Concepto Unidad de Medida y Actualización**

"A) Predios rústicos 1

"B) Predios urbanos 3

VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

17. Como se desprende de la transcripción de las normas impugnadas, aquéllas contienen las tarifas o cuotas mensuales que deberán pagarse por el servicio de alumbrado público, atendiendo a si se cuenta con registro ante la Comisión Federal de Electricidad y, en caso de no tenerlo, al tipo de predio de que se trate; **adicionalmente**, todas ellas prevén, en sus fracciones VI y VII, respectivamente, lo que deberá pagarse en los supuestos de expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, así como por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares.

18. Tomando en cuenta lo anterior y de frente a los conceptos de invalidez formulados por la accionante, este Tribunal Pleno considera que lo **efectivamente impugnado** en este asunto y, en consecuencia, lo que deberá analizarse,



en su caso, en el estudio de fondo, es la regulación que señala las cuotas o tarifas a pagar por el derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, **sin incluir lo establecido en las fracciones VI y VII recién comentadas.**

19. Derivado de lo anterior, este Tribunal Pleno considera como efectivamente impugnadas las **fracciones I, II, III, IV y V, de las normas impugnadas.**

TERCERO.—**Oportunidad.**

20. De conformidad con el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁶ el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad será 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 y, en caso de que el último día del referido plazo sea inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

21. En el caso, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, por lo que el plazo para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintinueve de diciembre de dos mil veinte al veintisiete de enero de dos mil veintiuno.

22. En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó el veintisiete de enero de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considera que su presentación fue oportuna.

CUARTO.—**Legitimación**

23. En términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Dere-

⁶ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



chos Humanos está legitimada para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o de los Estados, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que estime violatorias de derechos humanos.

24. Por su parte, conforme a lo previsto por el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, es necesario que los promoventes comparezcan a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.⁷

25. En el caso, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República, por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

26. Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por el artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁸ por lo que en términos de la fracción XI del mismo precepto, cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad.⁹

⁷ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"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. ..."

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

⁸ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

⁹ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...



27. Además, de conformidad con lo manifestado en la demanda, se impugnan los preceptos de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo por considerarlos violatorios de los derechos a la seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad, equidad tributaria y proporcionalidad en las contribuciones, por lo que es de reiterarse el criterio sostenido por el Tribunal Pleno, en el sentido de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como acontece en el caso.¹⁰

QUINTO.—Causas de improcedencia.

28. Toda vez que las partes no hicieron valer algún motivo de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte que se actualice alguno, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer la accionante.

SEXTO.—Estudio de fondo.

29. En su único concepto de invalidez, la accionante impugna las leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, toda vez que, bajo su dicho, para calcular el monto del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público no se atiende al costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino que se introducen elementos ajenos a éste, como el destino del predio, en caso de que esté registrado ante la Comisión Federal de Electricidad y para los casos en que no tengan dicho registro, si aquéllos son rústicos o urbanos.

"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."

¹⁰ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Medina Mora I., estuvo ausente.



30. El concepto de invalidez formulado resulta **fundado**, a la luz de las siguientes consideraciones.

31. En primer lugar, es cierto que, como lo refiere el Poder Legislativo en su informe, en términos del artículo 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), de la Constitución Federal,¹¹ los Municipios tienen derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo, como lo es el

¹¹ **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

" ...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

" ...

b) Alumbrado público.

" ...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

" ...

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

" ...

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

" ...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."



de alumbrado público y, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esa fuente normativa, es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

32. Así, concierne a las Legislaturas de las entidades federativas fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar y éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

33. Conforme a lo anterior, a fin de estar en aptitud de analizar el concepto de invalidez planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es necesario establecer la naturaleza de la contribución que regulan las normas impugnadas.

34. Para ello, es preciso partir del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, al ser el precepto que regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en los Estados, la Ciudad de México y los Municipios. Su contenido, para lo que interesa destacar, es el siguiente:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

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

35. Como se advierte, este precepto establece los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las siguientes características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en el texto constitucional:

A. Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.

B. Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.



C. Sólo se pueden crear mediante ley.

D. Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

E. Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

36. De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental, se puede válidamente definir a las contribuciones o tributos como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza (Federación, Estados o Municipios) titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

37. Fijado ya el concepto constitucional de contribución o tributo, debe precisarse que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los cuales, por un lado, permiten, mediante un análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que lo regula. Tales elementos son: el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

38. En relación con lo anterior, aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, al objeto, a la base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término objeto se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible, y en particular a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

39. Al respecto, el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación establece:

"Artículo 5o. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que esta-



blecen cargas a los particulares las normas que se refieren **al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.**

"Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal." (énfasis añadido)

40. Dichos elementos pueden explicarse de la siguiente manera:

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

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

Constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

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

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

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



41. Ahora, si bien los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, lo cierto es que su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotándola a su vez de una naturaleza propia.

42. Además, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

43. Pues bien, a nivel federal, el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones y los derechos, definiéndolos de la siguiente manera:

"Artículo 2o. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

"II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.



"III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

"IV. **Derechos** son las contribuciones establecidas en ley por el **uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público**, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. **También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.**

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o." (énfasis añadido)

44. Por su parte, el Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo define a estas especies de contribuciones de manera similar, como puede advertirse del siguiente artículo:

"Artículo 3o. Son contribuciones las cantidades que en dinero deben enterar las personas físicas y morales, al Municipio, para cubrir el gasto público, las que se clasifican en: Impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y se definen como sigue:

"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley, que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las contribuciones de mejoras y derechos;



"II. **Derechos** son las contribuciones establecidas en ley por el **uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio**, así como por **recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público**, excepto cuando se presten por organismos descentralizados, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en las leyes fiscales respectivas; y,

"III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en la ley o decreto legislativo correspondiente o el documento y normativa respectiva, en su caso, a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

"Los recargos, las multas, los honorarios, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el último párrafo del artículo 20 de este código, son accesorios de las contribuciones por concepto de impuestos y derechos, y participan de la naturaleza de éstas." (énfasis añadido)

45. Conforme a lo anterior, puede identificarse que, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello, debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público o por la prestación de un servicio público.

46. Esto es, resulta claro que tratándose de las contribuciones denominadas "derechos", el legislador michoacano reconoce que su hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y que la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que este último determine, tiene el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará; mientras que en el caso de los impuestos el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público es relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

47. A partir de los razonamientos antes precisados, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia.



48. Esto es, de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, todas las contribuciones deben cumplir con los principios tributarios de proporcionalidad y equidad; no obstante, lógicamente, estos principios se aplicarán de manera distinta atendiendo al tipo de tributo que se analice.

49. Concretamente tratándose de derechos, el principio de proporcionalidad exige que exista **congruencia** entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, pues es lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.

50. En otras palabras, los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos, exigen que en la determinación de las cuotas se tome en cuenta el costo que representa al Estado la actividad de que se trate y, además, que dichas cuotas sean fijas e iguales para todos los que reciben el mismo servicio.

51. La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones. De lo contrario, existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

52. En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, en el que debe tomarse en cuenta que la base es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.

53. Por tanto, la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente la base y tarifa del hecho imponible, consiste en que a través de ellos



se demuestra si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto; ya que, de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.

54. Sentado lo anterior y con la finalidad de analizar la configuración del derecho de alumbrado público, debe retomarse parte del contenido de las normas impugnadas y, concretamente, el proemio de cada una de ellas, pues en sus términos, 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 que se prevén en las propias normas.¹²

55. Así, del sistema normativo que regula el derecho por el servicio de alumbrado público en el Estado, se desprende que la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo prevé los elementos relativos al objeto, sujetos y la base, mientras que las tarifas y época de pago se establecen en las leyes de ingresos impugnadas.

56. Así, en términos de la Ley de Hacienda Municipal, se tiene que los elementos del tributo en análisis son los siguientes:

A. Objeto

"Artículo 99. Es objeto de este derecho el servicio de alumbrado público que prestan los Municipios en avenidas, calles, callejones, andadores, plazas, semáforos, parques y jardines, así como el alumbrado ornamental de temporada, en lugares públicos del Municipio."

B. Sujetos

"Artículo 100. Son sujetos de este derecho las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios ubicados en el territorio del Municipio, que reciban el servicio de alumbrado público que presta éste."

¹² En las leyes de ingresos combatidas, se define a la Ley de Hacienda como la **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán**.



C. Base

"Artículo 101. La base gravable de este derecho, es el gasto que implica al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, la cual se integra de los conceptos siguientes:

"I. El importe del suministro de energía eléctrica para la prestación del servicio de alumbrado público;

"II. Los sueldos del personal necesario para la prestación del servicio de alumbrado público;

"III. El costo de los insumos y materiales necesarios para la planeación, operación y mantenimiento de la infraestructura del servicio de alumbrado público;

"IV. El costo de los equipos requeridos para la planeación, instalación, conservación, y operación de la infraestructura del alumbrado público;

"V. El costo de los insumos requeridos para la reposición al término de vida útil y/o actualización tecnológica, de la infraestructura e instalaciones del servicio de alumbrado público;

"VI. Los gastos relativos a la administración y recaudación del pago de los derechos del servicio de alumbrado público; y,

"VII. En general el costo que representa al Municipio correspondiente la instalación de la infraestructura para el servicio de alumbrado público."

D. Tasa o tarifa y E. Época de pago

57. El artículo 102 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo establece lo siguiente:

"Artículo 102. La contraprestación por el derecho de alumbrado público se causará diariamente y se pagará **mensual o bimestralmente conforme a**



las tarifas y forma que señalen las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo; y servirá para que la municipalidad cubra los costos en los que incurra con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público.

"Los Municipios tendrán a su cargo la recaudación del derecho del servicio de alumbrado público, y podrán celebrar convenios con la Comisión Federal de Electricidad, para que ésta realice la recaudación." (énfasis añadido)

58. Acorde a lo anterior, la cuota a pagar por el derecho de alumbrado público se pagará conforme a las tarifas y época de pago señaladas en **las leyes de ingresos municipales impugnadas**, que se prevén de una manera similar a la que, a manera de ejemplo, se inserta a continuación:

Ley de Ingresos del Municipio de Chilchota, Michoacán, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno

"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, con las tarifas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto cuota mensual

"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico. \$ 19.86

"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria. \$ 29.79

"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria. \$ 1,773.80



"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria. \$ 17,738.20

"V. 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 3 ..."

59. Esto es, como se desprende de la disposición anterior, cuyo contenido es similar al de las demás normas impugnadas, las leyes de ingresos municipales impugnadas determinan las tarifas que deberán pagar los contribuyentes por el servicio de alumbrado público.

60. De lo anterior debe resaltarse que si bien la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo señala que la base gravable del derecho por el servicio de alumbrado público es el gasto que le implica al Municipio su prestación, el cual se integra por conceptos como el importe del suministro de energía eléctrica, los sueldos del personal, el costo para la planeación, instalación, conservación y operación de la infraestructura, así como otros gastos que tienen que ver con la prestación del servicio de alumbrado público, lo cierto es que no señala la operación aritmética para determinar el crédito fiscal.

61. En efecto, lo único que se señala es que la *contraprestación* por el derecho de alumbrado público se pagará conforme **a las tarifas** que señalen las leyes de ingresos municipales y que aquéllas servirán para que el Municipio cubra los costos que le genere la prestación del servicio público respectivo, por



lo que, acorde con lo anterior, las leyes de ingresos combatidas señalan las tarifas a pagar.

62. Sobre esto, al margen de que del sistema normativo recién expuesto no se advierta la fórmula o la operación matemática que, en su caso, debe realizarse para obtener como resultado las tarifas que ya se determinan en las normas impugnadas, lo cierto es que, lo que sí puede advertirse de ellas es que establecen dos supuestos claramente diferenciados en la determinación de la cuota correspondiente:

63. Por un lado, se prevé un régimen para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias que tengan **predios registrados** ante la Comisión Federal de Electricidad, las cuales deberán pagar una cuota mensual atendiendo al **destino** del predio, esto es, si es de uso doméstico; o de uso pequeño, mediano, o gran comercio o industria.

64. Y, por otro, se prevé un régimen dirigido a las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que **no se encuentren registrados** ante la Comisión Federal de Electricidad, las cuales deberán pagar anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, una cuota equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, atendiendo al **tipo** de predio, es decir, si son rústicos o urbanos.

65. Ahora bien, para estar en aptitud de analizar las normas impugnadas, debe recordarse que como quedó expuesto hace unos momentos, en la configuración de los *derechos*, como en la de cualquier tributo, se debe cumplir con los principios tributarios previstos en la Constitución Federal, pero siempre atendiendo a sus particularidades.

66. De esta manera, como se desprende de la jurisprudencia P./J. 2/98, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.",¹³ para

¹³ Registro digital: 196934. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, página 41.



la determinación de la cuota correspondiente en el caso de los derechos, no pueden tomarse en cuenta elementos que reflejen la capacidad contributiva del gobernado –lo que resulta posible en el caso de los impuestos– sino que debe tomarse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y, además, las cuotas deben ser fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

67. En ese sentido, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2012 y, de manera reciente, las acciones de inconstitucionalidad 101/2020 y 21/2020, este Tribunal Pleno reiteró que, como se ha señalado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁴ para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicio, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, **ya que no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo.**

68. De lo contrario, se vulnerarían los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que **no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio;** siendo que los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

69. Derivado de lo anterior, como se adelantó, este Tribunal Pleno estima que le asiste razón a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pues, como lo sostiene, las normas impugnadas transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad tributaria porque la tarifa que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público se fija a partir de

¹⁴ P./J. 3/98, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA." Registro digital: 196933. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, página 54.



circunstancias que **no atienden al valor que representa al Municipio prestar ese servicio** sino, en todo caso, con la capacidad económica del contribuyente que se refleja en función del destino o del tipo de predio.

70. A mayor abundamiento, por lo que hace al primer supuesto dirigido a las personas propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que cuenten con registro ante la Comisión Federal de Electricidad, en cuyo caso las tarifas se determinan atendiendo al **destino** del predio, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2019, en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, declaró la invalidez de una norma similar.¹⁵

71. En ese asunto, la norma analizada establecía la cuota que debía pagarse por concepto de los derechos de instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público, a partir del **destino** del inmueble, lo que se estimó contrario al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que no se atendía al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, pues se establecía que ese derecho sería calculado a partir del número de metros del predio, del tipo de destino (residencial, comercial, industrial o turístico) así como de la zona económica en la que se encontrara (primer cuadro de la cabecera municipal, zonas residenciales o turísticas y colonias o barrios populares).

72. Mientras que en relación con el segundo supuesto, en la acción de inconstitucionalidad 101/2020,¹⁶ en sesión de ocho de octubre de dos mil veinte, se declaró la invalidez de normas que, como las impugnadas, le imponían a las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios rústicos o urbanos que **no se encontraran registrados ante la**

¹⁵ Por mayoría de ocho votos se declaró la invalidez del artículo 14 de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

¹⁶ Por unanimidad de votos se declaró la invalidez de diversos artículos contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2020, que preveían cobros por el servicio de alumbrado público. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Aguilar Morales votaron en contra de algunas consideraciones.



Comisión Federal de Electricidad una cuota anual **atendiendo al tipo de predio**, es decir, si era rústico o urbano, así como su superficie, lo que se consideró provocaba, por un lado, que los contribuyentes no tributaran de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada "derecho" y, por la otra, que se daba un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

73. Tomando en cuenta las consideraciones sustentadas en los precedentes mencionados, se concluye que el hecho de que la Legislatura Local hubiese establecido para la cuantificación de las cuotas del derecho por servicio de alumbrado público aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del destino y tipo de predio, genera que las normas impugnadas sean inconstitucionales, por lo que procede declarar su invalidez.

74. Resulta aplicable al caso la jurisprudencia P./J. 120/2007, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA."¹⁷

SÉPTIMO.—**Efectos**

75. Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,¹⁸ las declaratorias de invalidez decretadas en el considerando sexto surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

¹⁷ Registro digital: 170766. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 985.

¹⁸ "**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



76. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, se vincula al Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.

77. Finalmente, 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.

78. 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 17, fracciones de la I a la V, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chilchota, Chinicuila, Coahuayana, Cojumatlán, Epitacio Huerta, Hidalgo, José Sixto Verduzco, Pajacuarán, Salvador Escalante, Tacámbaro y Tzintzuntzan, 18, fracciones de la I a la V, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cuitzeo y La Huacana, y 16, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Michoacán, para el ejercicio fiscal del Año 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con lo dispuesto en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, de conformidad con el considerando séptimo de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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 con reserva de criterio en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la litis, 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 separándose de los párrafos del treinta y ocho al cuarenta y tres, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 17, fracciones de la I a la V, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Chilchota, Chinicuila, Coahuayana, Cojumatlán, Epitacio Huerta, Hidalgo, José Sixto Verduzco, Pajacuarán, Salvador Escalante, Tacámbaro y Tzintzuntzan, 18, fracciones de la I a la V, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cuitzeo y La Huacana, y 16, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Juárez, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte. Las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y el Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 2) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir en lo futuro en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados sobre normas generales de vigencia anual y 3) determinar que la presente sentencia deberá notificarse a todos los Municipios involucrados en el presente fallo, pues son las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos que contienen las disposiciones invalidadas.

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 propuestos.

Nota: Las tesis aisladas de rubros: "ALUMBRADO PÚBLICO. NATURALEZA JURÍDICA DE ESTE TRIBUTO CONSIGNADO EN EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS." y "ALUMBRADO PÚBLICO. LEY GENERAL DE HACIENDA DEL ESTADO DE MORELOS. SU TEXTO NO VIOLA EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 55, Primera Parte, páginas 14 y 13, con números de registro digital: 233229 y 233228, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 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 18 de octubre 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 NÚMERO 778, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO Y LEY NÚMERO 777 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO).

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 NÚMERO 778, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO Y DE LA LEY NÚMERO 777 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A LOS DOCE MESES SIGUIENTES A SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 778, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE GUERRERO Y DE LA LEY NÚMERO 777 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO).



IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A REALIZAR LA CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA Y A EMITIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 778, POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE GUERRERO Y DE LA LEY NÚMERO 777 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 20 DE ABRIL DE 2020. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JAQUELINE SAENZ ANDUJO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veinte de abril de dos mil veinte, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 81/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del Decreto 778, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la *Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero* y el decreto por el que se expidió la *Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero*.

I. Antecedentes y trámite de la demanda

1. **Presentación de la demanda.** El veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho, por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los decretos publi-



cados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el 24 de agosto de 2018 que se refieren a continuación:

a) El Decreto Número 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero por falta de consulta previa. Adicionalmente, de forma específica los artículos 2; 3, párrafos tercero y sexto; 5, párrafo primero; 6, fracciones I, VII y VIII; 7, primer párrafo; 8, 10, 12, 14, 16, 25, 26, 34, 49, 53, 55, 57, 58, 60, 61 y 67 a 74 de esa ley, constituyen una medida regresiva al suprimir el reconocimiento de personalidad de las comunidades indígenas y el derecho a la educación bilingüe de éstas y los pueblos que previamente hacía el ordenamiento impugnado.

b) El decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero por falta de consulta previa. En particular de los artículos 47, párrafo segundo; 120, párrafo segundo; 125, 126, párrafo primero y 131 de la citada ley, vulneran el derecho de acceso a la información toda vez que establecen la reserva absoluta de toda la información que obra en las bases de datos del sistema estatal.

2. **Preceptos violados.** Se señalaron como preceptos violados los artículos 1o., 2o., 3o. y 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante la "Constitución Federal"); 6, 8 y 29 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o "Protocolo de San Salvador".

3. **Conceptos de invalidez.** La Comisión accionante expuso los siguientes razonamientos en sus conceptos de invalidez.¹

Primero. Los decretos impugnados vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas reconocido en los artículos

¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 1 a 77.



6 y 7 del Convenio Número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, toda vez que del desarrollo del proceso legislativo se advierte que no se llevó a cabo una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, respecto a las modificaciones legislativas que afectan directamente a las comunidades interesadas.

a) La Constitución Federal establece, en su artículo 2o., que la nación tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, los cuales se distinguen como comunidades que conforman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

b) Si bien el derecho a la consulta no se encuentra desarrollado amplia y expresamente en la norma constitucional, es en el ámbito internacional donde existe un desarrollo más extenso. Además, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas ha sido constante y progresiva, pues en diversas ocasiones se ha pronunciado sobre ese tópico: controversia constitucional 32/2012; acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, así como la acción de inconstitucionalidad 31/2014, donde se ha reconocido que las Legislaturas tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de la población indígena cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarle directamente.

c) El **decreto por el que se expide la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero**, implica la creación de un sistema de coordinación institucional, que regula los miembros de las instituciones de seguridad pública comunitaria como instituciones capaces de garantizar seguridad en sus comunidades, delimitando competencias en materia de seguridad pública e impartición de justicia y de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema de seguridad pública estatal, lo que sin lugar a dudas atañe a los pueblos y comunidades indígenas. Ello se lee a la luz de la reforma al artículo 14 de la Constitución Política del Estado, publicada el 21 de agosto de 2018 relacionada con los sistemas comunitarios de seguridad.



d) Además, es importante destacar que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la recomendación 9/2016 el 29 de febrero de 2016, dirigida al gobernador, al fiscal general y al Congreso, así como al Ayuntamiento de Olinalá, todos del Estado de Guerrero. Ahí se recomendó que en el ámbito legislativo se definiera como mínimo una adecuada delimitación de competencias en materia de seguridad pública e impartición de justicia y el establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal. Ello también ha sido motivo de preocupación de la Organización de las Naciones Unidas, ya que la relatora especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, sobre su visita a México en junio de 2018, señaló que: *"Frente a la inseguridad y desprotección, organizaciones indígenas han desarrollado varias iniciativas. Desde 1995, la policía comunitaria en Guerrero ha realizado tareas de seguridad, justicia y reinserción conforme a usos y costumbres indígenas, lo que ha reducido la violencia e impunidad. El Estado de Guerrero reconoció legalmente a la policía comunitaria existente en 2011, aunque parece que actualmente hay iniciativas legislativas para desconocer los sistemas normativos indígenas. Sin embargo, se informaron numerosos casos de persecución penal y criminalización de integrantes de policías comunitarias, acusados de varios delitos"*.

e) De conformidad con el artículo 2o. de la Constitución General, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a regirse bajo sus propias normas y aplicarlas para la regulación de la vida comunitaria; de ahí la trascendencia que se les garantice un procedimiento de consulta adecuada para la discusión y adecuación normativa. Sin embargo, en el caso los pueblos y comunidades indígenas no pudieron intervenir en tan relevantes incorporaciones legales, máxime cuando el contexto guerrerense, en materia de seguridad pública, implica el reconocimiento de un sistema estatal paralelo al sistema comunitario, de ahí la necesidad de que participaran estrechamente en el establecimiento de la normativa que regule la coexistencia entre ambos sistemas.

f) Se precisa que, del análisis del dictamen de decreto, no se desprende la realización de foros regionales o consulta de ninguna naturaleza; pero aun existiendo, no pueden ser considerados un proceso efectivo de consulta a las comunidades.



g) En cuanto al **Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero**, tiene por objeto el reconocimiento de los derechos y cultura de los pueblos originarios indígenas y comunidades afroamericanas y de las personas que los integran en aras de garantizar y promover el ejercicio de sus derechos civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales y político-electorales salvaguardando sus formas específicas de organización comunitaria, el respeto, uso y desarrollo de sus culturas, cosmovisión, conocimientos, lenguas, usos, tradiciones, costumbres, medicina tradicional y recursos.

h) No pasa desapercibido que, en el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la *Ley Número 701*, se hace referencia a la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en coordinación con la Universidad Autónoma de Guerrero, para la realización de diversos foros regionales de consulta convocando a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como académicos, investigadores educativos, estudiantes, abogados y a toda persona interesada en aportar sus propuestas. De manera que los foros tuvieron como objetivo una consulta para recabar la opinión de los mencionados, así como de la sociedad en general. Pero de ninguna forma pueden ser considerados un proceso efectivo de consulta a las comunidades indígenas, acorde a los parámetros establecidos por los tribunales nacional e interamericano, ya que, aun sin existir un procedimiento preestablecido debe contar con parámetros mínimos según se refiere a continuación.

i) La consulta a comunidades debe ser *previa* a la medida legislativa por lo que, tratándose de comunidades y pueblos indígenas, deben ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa. Los foros referidos para las adecuaciones normativas de la Ley 701 no constituyen en forma alguna consulta previa a pueblos y comunidades; sin perder de vista que para la Ley Número 777 no hubo procesos de consulta ni foros regionales. Al no garantizarse la participación de los pueblos y comunidades indígenas en todas las fases del proceso de producción normativa, y al no haberse previsto una fase adicional dentro del proceso de reforma, la consulta no cumple con este estándar mínimo.



j) La consulta debe ser *culturalmente adecuada*, lo que debe hacerse de acuerdo con las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan para la toma de decisiones. En consecuencia, los miembros tienen plena libertad de elegir las formas de decisión interna, así como a las personas, grupos o instituciones que habrán de representarlos durante el proceso de consulta, por lo que el Estado no podrá objetar la forma en que tomen sus decisiones, lo que implica además que las autoridades deben llevar a cabo la consulta a través de los medios e instrumentos más idóneos, de manera que el acceso a las tecnologías de la información no signifique un menoscabo en el goce de este derecho.

k) La consulta debe ser *informada*, lo que exige la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias de la medida legislativa susceptible de afectarles. La Corte Interamericana ha determinado que la obligación de llevar a cabo una consulta informada requiere que el Estado difunda dicha información entre las comunidades, así como mantener una comunicación constante con las mismas. Además, la información debe ser comprensible y si se requiere deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados.

l) La consulta debe llevarse a cabo de *buena fe*, lo que exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de sus agentes o particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Debe realizarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada por lo que el proceso requiere establecer un clima de confianza mutua.

m) En otro orden de ideas, el 20 de agosto de 2018 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero la reforma al artículo 14 de la Constitución Local, que dispone que la ley establecerá las bases para una adecuada delimitación de competencias entre las materias de seguridad pública e impartición de justicia y de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal para que los pueblos indígenas y afroamericanos apliquen sus propios sistemas normativos. Por ello resulta imprescindible que la ley que aborda esa temática sea consultada



en tanto atañe la forma de organización social de pueblos y comunidades guerrerenses.

Segundo. Los artículos 3, párrafos tercero y sexto; 5 primer párrafo; 6 fracciones I, VII y VIII; 7, primer párrafo; 8, 10, 12, 14, 16, 25, 26, 34, 53, 55, 57, 58, 60, 61 y 67 a 74 de la Ley Número 701 de Reconocimiento de Derechos y Cultura de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero excluyen el reconocimiento de la personalidad y derechos de las comunidades indígenas, al contemplar como sujetos de esos derechos exclusivamente a los pueblos indígenas, aunado a que las modificaciones se constituyen como una medida regresiva, pues el texto previo de las mismas reconocía tanto a pueblos como comunidades indígenas, lo que viola lo previsto en los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Federal, así como el numeral 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

n) El artículo 2o. de la Norma Suprema reformada en 2001 implicó el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas; la autoadscripción como criterio fundamental; la existencia de comunidades indígenas como unidades sociales integrantes de diversos pueblos; el reconocimiento de derechos específicos para sus pueblos y comunidades; atendiendo a su libre determinación y autonomía, así como las obligaciones del Estado en todos los niveles de gobierno en materia de derecho indígena.

o) El artículo 2o. de la Constitución Federal, apartado A, último párrafo, mandata que las Constituciones y leyes de las entidades federativas deben establecer las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público. Ello se traduce en la obligación de los Congresos Estatales de reconocer en sus sistemas normativos locales a las comunidades indígenas como entidades jurídicas, definidas por la Norma Fundamental como aquellas integrantes de un pueblo indígena que formen una unidad social, económica y cultural asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. Entonces, existe una distinción entre lo que debe entenderse por pueblos –género– y comunidades indígenas –especie–.



p) Los artículos 5² y 8³ de la Ley Número 701, resultaban especialmente relevantes, dado que la redacción previa reconocía de manera expresa la personalidad jurídica de las comunidades indígenas. Si bien la reforma tuvo como objetivo hacer extensivo el reconocimiento de la personalidad jurídica a las comunidades afromexicanas para ejercer los derechos contemplados en la ley; lo cierto es que también implicó el desconocimiento de la personalidad de las comunidades indígenas –como unidades o entidades constitucionalmente reconocidas– previamente contemplado. Ello transgrede el artículo 2o. de la Constitución General de la República lo cual además resulta ser una medida legislativa regresiva pues desconoce derechos que se reconocían a favor de la autodeterminación de las comunidades indígenas.

q) Puede haber diversas comunidades que, si bien comparten rasgos de identidad en común, integrando un mismo pueblo, pueden tener formas de organización, usos y costumbres diversas, de manera que sean asimiladas como una unidad autónoma e independiente de otros grupos. Una comunidad indígena conforma una unidad social, económica y cultural que reconoce autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres de forma particular, identificable

² **Artículo 5 (texto previo).** "El Estado de Guerrero tiene una composición pluriétnica y multicultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, siendo aquellos que descienden de pobladores que habitaban en el actual territorio estatal desde antes del inicio de la colonización y que conservan sus propias instituciones, sociales, económicas, culturales, políticas y normativas o parte de ellas, que los identifican y distinguen del resto de la población del Estado.

"Esta ley reconoce y protege como originarios del Estado de Guerrero a los pueblos indígenas Naha o Náhuatl, Na savi o Mixteco, Me'phaa o Tlapaneco y Ñom daa o Amuzgo, así como a las comunidades indígenas que los conforman, asentadas en diversos Municipios de las regiones Centro, Norte, Montaña y Costa Chica del Estado ..."

Artículo 5 (reformado). "El Estado de Guerrero sustenta su identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos originarios indígenas, particularmente los nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afromexicanas.

"Esta ley reconoce y protege como originarios del Estado de Guerrero a los pueblos indígenas Naha, Náhuatl (sic), Na savi o Mixteco, Me'phaa o Tlapaneco y Nn'anncue Ñonmdaa o Amuzgo, asentados en diversas regiones como la Centro, Norte, Montaña y Costa Chica del Estado ..."

³ **Artículo 8 (texto previo).** "Las comunidades indígenas del Estado de Guerrero tendrán personalidad jurídica para ejercer los derechos establecidos en la presente ley."

Artículo 8 (texto reformado). Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas del Estado de Guerrero tendrán personalidad jurídica para ejercer los derechos establecidos en la presente ley."



y diferenciada de las diversas comunidades que se comprendan como descendientes de un mismo pueblo desde el punto de vista antropológico o etnohistórico. Sin embargo, de acuerdo con las normas impugnadas, podría llegarse al extremo de exigir a todas las comunidades que integran un pueblo indígena que establezcan un régimen de gobierno interno homologado, su propio sistema normativo, autoridades tradicionales en común, lo que implica una transgresión al derecho de libre determinación de las comunidades indígenas.

r) La Corte Interamericana ha reconocido que la personalidad jurídica se entiende como un derecho individual, que se extiende a las comunidades indígenas como entidades jurídicas que forman una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y con autoridades tradicionales propias de manera independiente de la personalidad que le corresponda a cada uno de sus miembros.

s) En virtud del decreto publicado el 24 de agosto de 2018 en el Diario Oficial de Guerrero, se reformaron los **artículos 3, párrafos tercero y sexto; 5, primer párrafo; 6, fracciones I, VII y VIII; 7, primer párrafo; 8, 10, 12, 14, 16, 25, 26, 34, 53, 55, 57, 58, 60, 61 y 67 a 74 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero**, dejando de reconocer el carácter de grupo diferenciado e identificable de manera autónoma a las comunidades indígenas respecto de los pueblos a los que pertenecen. Esencialmente se reformaron las partes donde se puntualizaban los términos pueblos y comunidades indígenas para referirse ahora a *pueblos indígenas y comunidades afromexicanas*.

Tercero. El artículo 49 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero transgrede el principio de progresividad en relación con el derecho a la educación bilingüe de los pueblos y comunidades indígenas.

t) El tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal dispone que 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. Sobre este último, se conciben exigencias positivas que implica la



obligación para los creadores y aplicadores de las leyes de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos y luego el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo jurídicamente posible, esos aspectos de los derechos. Ese principio aplicado a los derechos humanos consagrados en la Norma Fundamental, resulta aplicable tanto al actuar de las autoridades como al contenido de las leyes generales, las cuales deben estar de acuerdo con el bloque de constitucionalidad.

u) En el caso, el artículo impugnado contemplaba la obligación para el Estado de Guerrero, de garantizar en todos los niveles educativos la educación bilingüe para las personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas,⁴ sin embargo, fue reformado para contemplar el acceso a centros y cursos para el conocimiento de sus lenguas maternas.⁵

v) El artículo 2o. de la Constitución Federal contempla la enseñanza de la pluralidad lingüística de la Nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas.

w) En relación con la educación culturalmente aceptable, en el contexto de las comunidades y pueblos indígenas, el Estado debe garantizar el respeto a su identidad, cultura y tradiciones. Es decir, no basta la adopción de medidas específicas en lo referente a las características de la educación, sino que deben

⁴ **Artículo 49 (texto previo).** "El Estado de Guerrero, en los términos de su Constitución y por conducto de sus instancias educativas, garantizará que las niñas y los niños indígenas tengan acceso a la educación básica, media superior y superior en su propio idioma, en un marco de **formación bilingüe e intercultural**.

"La **educación bilingüe** e intercultural deberá fomentar la enseñanza-aprendizaje fundamentalmente en la lengua de la comunidad indígena en que se imparta, así como en el idioma español, para que, como consecuencia al término de la educación básica egresen alumnos que hablen y escriban con fluidez las dos lenguas y que conozcan e interpreten los elementos de la cultura propia y la nacional. En las escuelas de las comunidades indígenas los libros de textos serán bilingües."

⁵ **Artículo 49 (reformado).** "El Estado de Guerrero, en los términos de su Constitución Política y por conducto de sus instancias educativas, garantizará que las niñas, niños y adolescentes indígenas y afromexicanos tengan **acceso a centros y cursos para el conocimiento de las lenguas originarias**.

"Las instancias educativas deberán fomentar la preservación y la divulgación de la lengua de la comunidad indígena (sic) que se imparta, así como en el idioma español, para que, como consecuencia, conozcan e interpreten los elementos de la cultura propia y la nacional."



adoptarse medidas de protección que aseguren el goce y ejercicio del derecho a la educación culturalmente aceptable de niñas, niños y adolescentes indígenas.

x) Además, los planes y programas de estudio deberán incluir contenidos regionales de manera que permitan a los educandos adquirir un mejor conocimiento de la historia, geografía, costumbres y tradiciones, así como otros aspectos propios de la entidad y sus Municipios, y deberán responder adecuadamente a las diferentes características lingüísticas de la población rural, urbana y grupos migrantes, particularmente de los pueblos nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afroamericanas, con presencia en el Estado de Guerrero.

y) Los artículos 3o. de la Constitución Federal; 13 del Protocolo de San Salvador; 14 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y 29 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, establecen el derecho a la educación bajo determinados principios rectores como el respeto a la diversidad cultural, favorecer la comprensión y tolerancia entre todas las naciones y grupos raciales, étnicos o religiosos; el derecho de los pueblos de establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas; el derecho de los pueblos a no ser sometidos a una asimilación forzada ni a destrucción de su cultura.

z) Señala que la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), emitió las Directrices sobre la Educación Intercultural que representa un criterio orientador de la política educacional en todo el mundo. De ahí surgen tres principios básicos⁶ que deberían guiar los

⁶ Principio I. La educación intercultural respeta la identidad cultural del educando impartiendo a todos, una educación de calidad que se adecúe y adapte a su cultura.

Principio II. La educación intercultural enseña a cada educando los conocimientos, las actitudes y las competencias culturales necesarias para que pueda participar plena y activamente en la sociedad.

Principio III. La educación intercultural enseña a todos los educandos los conocimientos, actitudes y las competencias culturales que les permiten contribuir al respeto, el entendimiento y la solidaridad entre individuos, entre grupos étnicos, sociales, culturales y religiosos y entre naciones.



principios de educación intercultural. Entonces, la modificación legislativa resulta incompatible con esos estándares.

aa) Por otra parte, los pueblos indígenas tienen el derecho a preservar y emplear su lengua. Todos los mexicanos tienen el derecho a comunicarse en la lengua que hablen sin restricciones en el ámbito público o privado, en forma oral o escrita, en todas sus actividades sociales, económicas, políticas, culturales, religiosas y cualesquiera otras. Asimismo, en dichas disposiciones se establece un claro deber para el Estado Mexicano de adoptar medidas positivas para preservar y enriquecer las lenguas indígenas. Además, su uso se relaciona directamente con el derecho a la libertad de expresión, por eso es importante que los pueblos y comunidades tengan acceso a su lengua y cultura a través de las instancias educativas.

Cuarto. Los artículos 120, párrafo segundo, 125 y 126, primer párrafo, de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, al establecer la reserva absoluta de toda la información que obra en las bases de datos del Sistema Estatal de Seguridad Pública de esa entidad, transgreden el derecho de acceso a la información reconocido 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.

bb) El artículo 6o. de la Constitución protege el derecho humano de acceso a la información; además, es clara al permitir la restricción del derecho a la información pública al estipular la posibilidad de reservar el acceso de la misma, no obstante esta restricción sólo podrá realizarse bajo las premisas: a) por tiempo determinado, b) por razones de interés público o seguridad nacional, c) en los términos que fijen las leyes.

cc) Los artículos señalados se refieren a la reserva de la información contenida en las bases de datos y al registro administrativo de detenciones.

dd) Se establece una reserva de información indeterminada o permanente ya que no está sujeta a temporalidad determinada, pues no especifica el periodo por el cual se reserva, lo que permite a las autoridades negar el acceso a los



datos de manera permanente o por tiempo definido. El carácter de temporalidad de una reserva atiende a un interés público, es decir, por un bien mayor que permite al Estado desarrollar ciertas actividades en favor de los gobernados donde el sigilo es necesario para el éxito de tal encomienda. Entonces, los artículos impugnados son inconstitucionales toda vez que no establecen temporalidad para la reserva de información de los supuestos que en su texto se indican, ni precisa las circunstancias específicas por las cuales se tome tal determinación, dejando inoperante el principio de máxima publicidad.

ee) Las razones por las que se señala reservada la información pública no corresponden al interés público, ni a la seguridad nacional. La reserva genérica de la información que realizan los artículos 120, segundo párrafo, 125 y 126, primer párrafo, de la Ley Número 777, no se justifica en un interés público, ya que reservan toda la información contenida en las bases de datos del Sistema de Seguridad Pública de Guerrero, lo que no permite la valoración casuística y determinada de circunstancias concretas de esa información que permitan motivar su carácter de reservado.

ff) La Norma Fundamental permite la reserva temporal de la información, pero exige que obedezca a un daño al interés público o a la seguridad nacional que pueda provocarse por su divulgación. La seguridad nacional escapa al ámbito de las causas por las que el legislador del Estado de Guerrero puede restringir el acceso a la información pues esta materia –seguridad nacional– queda fuera de sus atribuciones.

gg) La reserva de la información no se apega al dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión. La clasificación de la información debe realizarse a través del análisis casuístico que realice el sujeto obligado que debe ponderar entre la información que, de ser divulgada podría generar un daño desproporcionado a valores jurídicamente protegidos, frente a aquella información que debe ser accesible *per se*. Para ello debe realizarse una *prueba de daño* a efecto de evaluar y determinar qué información puede ser clasificada como reservada o si debe ser pública.

hh) En el caso de los artículos impugnados, se han invertido los supuestos constitucionales de modo que se establece como reservada la totalidad de la



información que obre en las bases de datos del Sistema de Seguridad Pública, señalando circunstancias concretas, que en el caso no se cumplen, ya que: a) establece una reserva de información permanente o indeterminada; b) las razones por las que se señala reservada la información pública no corresponden al interés público ni a la seguridad nacional; c) la reserva de información no se apega a lo dispuesto por las bases y los principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión. Así, debe declararse la invalidez de los artículos señalados.

ii) Respecto a los efectos, se solicita que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en caso de que considere inconstitucionales las normas impugnadas, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas por cuestión de efectos conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.

4. **Admisión y trámite.** Recibida la acción de inconstitucionalidad, mediante acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesta la demanda y la registró bajo el número de expediente **81/2018**, designando como instructor del asunto al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

5. En esa misma fecha, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surtiera efectos la notificación del citado acuerdo. Asimismo, requirió a esos Poderes enviar copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, así como de los ejemplares del Periódico Oficial de la entidad donde conste su publicación respectiva. Por último, ordenó dar vista al procurador general de la República para la formulación del pedimento correspondiente.

6. En relación con las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente.

7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.** A través de escrito recibido el veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, en la Oficina de



Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, dio contestación a la demanda y expresó los siguientes razonamientos:⁷

Sobre el primer concepto de invalidez relativo a la consulta indígena

a) Es cierto que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental reconocida en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que se traduce en una garantía necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales que les reconocen. Sin embargo, ello no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión implementada por determinada autoridad en el ámbito de sus atribuciones y competencia, sino sólo en aquellos casos en que la actividad de la autoridad o del Estado sea susceptible de afectar sus derechos e intereses y que a la vez pueda causar impactos significativos en su vida o entorno, esto es, que los agravie.

b) Contrario a lo afirmado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Gobierno Estatal sí desarrolló la consulta conforme a los tratados y convenciones internacionales, así como a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

c) Sobre la *convocatoria y amplia difusión de la consulta*. Los foros no son otra cosa sino una modalidad de consulta y fueron convocados con la suficiente antelación mediante la emisión de una amplia convocatoria que implicó la elaboración y presentación de la misma en cuatro idiomas indígenas (tlapaneco, náhuatl, mixteco, amuzgo), además de español.

d) Además, fue difundida a través de 550 carteles en las 7 regiones con el mayor número de población indígena del Estado de Guerrero; ésa es la forma tradicional que se utiliza para convocar a un evento de esa naturaleza (las uni-

⁷ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 233 a 271.



versidades así lo hacen para convocar a sus eventos; las iglesias para ofrecer sus servicios). Además, se elaboraron y difundieron cuatro videos en cuatro idiomas distintos que se emitieron a través de la radio, el canal de la Universidad Autónoma de Guerrero y el sitio web de *youtube*. Igualmente, se publicó en los diarios de mayor circulación y consulta en el Estado de Guerrero a fin de llegar al mayor número de personas interesadas en los temas y problemas de los pueblos originarios. Adicionalmente se llevó a cabo una amplia convocatoria a la comunidad universitaria (profesores e investigadores) a fin de que todos aquellos interesados en participar en los foros regionales lo hicieran presentando ponencias, *papers*, conclusiones y resultados de sus investigaciones personales o de grupo.

e) Además, eso fue del conocimiento de la mencionada Comisión Nacional ya que fue informada oportunamente y no hizo manifestación alguna de inconformidad. Así, en atención a la recomendación 9/2016, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Gobierno Estatal atendió el requerimiento de proporcionar una debida publicidad a la convocatoria, bajo una amplia difusión a fin de que asistieran todos los guerrerenses interesados en los foros de consulta incluidos, desde luego, todos los pueblos originarios de Guerrero.

f) La convocatoria fue clara, entendible, para todos los que desearan atenderla. Por lo anterior, es menester señalar que no se trató de una convocatoria cualquiera, sino que se señaló que uno de sus objetivos principales era recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos, así como de la sociedad en general sobre temas que definan la delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia, así como los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal y se destacó la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución Local de Guerrero a fin de respetar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

g) Fue una convocatoria no sólo amplia, sino precisa y con objetivos claros esto es, de buena fe. Quien considere que la consulta no fue adecuada, previa o de buena fe deberá demostrarlo, ya que se celebraron foros de consulta en



las Regiones Norte y Tierra Caliente, Montaña, Centro, Costa Grande, Costa Chica, Acapulco.

h) Esas acciones se realizaron principalmente en atención a la recomendación 9/2016, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos lo cual le fue comunicada mediante diversos oficios entre marzo y octubre de 2016, así como en 2017 y 2018. En ninguno de esos oficios sobre el cumplimiento de la recomendación se manifestó desacuerdo alguno por parte la CNDH.

i) En el caso particular, a diferencia de los precedentes de acciones de inconstitucionalidad citadas por la CNDH, el Gobierno Estatal sí llevó a cabo acciones tendentes a realizar una consulta a las personas indígenas, tan es así que hubo participación en los foros de consulta y las conclusiones fueron consideradas e incorporadas a las propuestas legislativas las cuales se le informaron a la CNDH.

j) El Máximo Tribunal Constitucional no debe pasar desapercibido que derivado de ciertas lagunas legislativas en el Estado de Guerrero respecto a la materia de seguridad, se han cometido diversos abusos y violaciones en materia de derechos humanos. Debido a la rebeldía y constantes desacatos atribuidos a diversos integrantes de pueblos indígenas, entre ellos de la policía comunitaria, el Gobierno Estatal consideró necesario crear los mecanismos normativos necesarios para atender y hacer frente a una preocupación social tanto en las comunidades, como en el Estado en general, por lo que se emitieron medidas administrativas y legales, como las presentes normas. Así, los decretos impugnados, lejos de perjudicar a los pueblos indígenas, los benefician. Así, al quedar (sic) evidenciado en diversos actos contrarios al estado constitucional y de derecho, que los pueblos indígenas no estaban respetando los derechos humanos.

Segundo concepto de invalidez en relación con la supresión del término "pueblos indígenas"

k) El Gobierno Estatal estima que, si bien se modificaron los preceptos impugnados, también lo es que el hecho de dejar únicamente a los pueblos indí-



genas no restringe los usos y costumbres de las comunidades indígenas ya que ello es enunciativo mas no limitativo.

l) El Gobierno Estatal en ningún momento suprimió ni disminuyó los derechos o reconocimientos de usos y costumbres de las comunidades indígenas sino solamente realizó una adecuación conforme a lo establecido en la Constitución Local, misma que en su precepto 13 enuncia únicamente a los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, sin embargo la protección de los derechos indígenas y sus prerrogativas es amplia para cualquier persona indígena que puede pertenecer a cualquier comunidad –especie– y a cualquier pueblo –género–.

m) Del artículo 2 de la Ley Número 701, se advierte que la personalidad jurídica para el ejercicio de derechos también le asiste y corresponde a las comunidades indígenas pertenecientes al pueblo indígena de que se trate. Además, la citada ley, en sus artículos 27, 28, 30, 31, 35, 36, 38, 41 y 42, le reconoce en todo momento sus derechos a las comunidades indígenas, en materia de jurisdicción y justicia indígena.

n) Por ende, se estima suficiente referirse a los pueblos indígenas en lo general para asumir que también comprendía a las comunidades indígenas sin necesidad de referirse a ellas en forma particular, sin que sea suficiente considerar que se trata de una medida regresiva ni que las comunidades carezcan de derechos por el hecho de que ya no lo comprende de manera particular.

Tercer concepto de invalidez en relación con el derecho a la educación bilingüe de pueblos y comunidades indígenas la supresión del término "pueblos indígenas"

o) El Gobierno Estatal estima que no se transgrede el principio de progresividad en relación con el derecho a la educación bilingüe de pueblos y comunidades indígenas con la reforma al artículo 49 de la Ley 701. Sí se prevé la educación bilingüe y el derecho de los niños, niñas y adolescentes indígenas de recibir enseñanza tanto en su propio idioma como en español, y adicionalmente el derecho de que tengan acceso a centros y cursos para el conocimiento de otras lenguas originarias.



p) De una correcta interpretación del precepto legal impugnado, se advierte que las instancias educativas, esto es de nivel básico, media superior y superior, deberán fomentar la preservación y la divulgación de la lengua de la comunidad indígena en que se imparta dicha educación, así como en el idioma español, para que conozcan e interpreten los elementos de la cultura propia y la nacional.

q) De una interpretación sistemática de la Ley 701, en sus artículos 16 y 50 Bis, permite arribar a la conclusión que el precepto legal cuestionado sí prevé la educación bilingüe e intercultural. Además, se impone la obligación al Estado que asegure la permanencia y eficiencia terminal, es decir que culminen sus estudios y que se integren al sistema productivo mediante la obtención de un empleo.

r) Igualmente, el artículo 12 de la Constitución Local dispone que la educación de los pueblos indígenas y comunidades será con pertinencia intercultural y lingüística, laica, gratuita y de calidad; además que el Estado garantizará el acceso, permanencia y eficiencia terminal a los estudiantes indígenas y afro-mexicanos. Ello implica que el derecho y garantía de la educación de los pueblos indígenas –pueblos, comunidades, individuos indígenas– se encuentra plasmada en un nivel jerárquicamente superior a la norma impugnada.

s) Tampoco se vulnera el derecho a la libertad de expresión, puesto que el acceso y uso de su lengua no se encuentra restringido de ninguna forma. Además, el artículo 18 de la Ley 701 dispone que el uso de una lengua indígena no podrá ser motivo de discriminación alguna o afectación de derechos humanos.

Cuarto concepto de invalidez en relación con la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero y el derecho de acceso a la información.

t) En relación con el artículo 120 de la Ley 777, se alude a información sobre seguridad pública, es decir se refiere al supuesto de excepción sobre acceso y reserva de información contenido en la Constitución Federal y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, toda vez que de divulgarse



comprometería la seguridad del sistema estatal de información de seguridad pública del Estado de Guerrero.

u) Por cuanto hace a los artículos 125 y 126 de la ley citada, son acordes a la Constitución Federal y la Ley Federal en materia de transparencia en virtud de que se garantiza el derecho a la vida privada y protección de los datos personales al señalar que la información capturada en el Registro Administrativo de Detenciones será confidencial y reservada, lo cual obedece a que ese registro de detenciones contendrá datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable con lo cual se trata de información confidencial.

v) Si bien la temporalidad no fue plasmada expresamente en los preceptos de la ley impugnada, ese plazo se encuentra establecido en la ley general en la materia y también será señalado en el reglamento que derive de la ley impugnada, ya que su función normativa es desarrollar, particularizar y complementar la norma de la cual derivan, no pudiendo en ningún momento limitarlas o rectificarlas.

8. Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero. El Poder Legislativo de la entidad, a través de la presidenta de la Mesa Directiva del H. Congreso del Estado de Guerrero, por escrito recibido el veinticinco de octubre de dos mil dieciocho, rindió informe argumentando lo que se detalla en seguida.⁸

a) Es cierta la existencia de las normas generales impugnadas. De los antecedentes legislativos de la *Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero* se advierte:

- El 14 de agosto de 2018 fue presentada ante el Congreso estatal la iniciativa de decreto por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701.

- En sesión de 15 de agosto de 2018, la Comisión Permanente turnó la iniciativa a la Comisión de Asuntos Indígenas y Afromexicanos.

⁸ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 274 a 350.



- El 16 de agosto de 2018, la Comisión de Asuntos Indígenas y Afromexicanos emitió dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Número 701, remitiendo el mismo a la secretaria parlamentaria ese mismo día a efecto de ser incluido y enlistado en el orden del día de la sesión próxima.

- En vista que el referido Congreso se encontraba de receso, la Comisión Permanente aprobó un acuerdo para convocar a las y los diputados integrantes a un primer periodo extraordinario de sesiones, del tercer periodo de receso, correspondiente al tercer año de su ejercicio constitucional. El 17 de agosto de 2018, la Comisión Permanente de la Legislatura aprobó por unanimidad de votos la proposición con punto de acuerdo presentada por las diputadas y los diputados integrantes. En esa misma fecha fue incluido en el orden del día el dictamen con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley 701.

- El 17 de agosto de 2018, ya instalado el primer periodo de sesiones extraordinaria, se dio primera lectura al dictamen con proyecto del decreto. En esa misma fecha, se dio la segunda sesión extraordinaria del Pleno, en la que se dio segunda lectura al dictamen con proyecto de decreto. Agotada la discusión en lo general y en virtud de que no hubo oradores inscritos se declaró concluido el debate por lo que, una vez que se preguntó a los diputados si deseaban hacer reserva de artículos, señalando que no había reserva de artículos.

- Continuado el procedimiento, la diputada presidente de la mesa directiva sometió a consideración de la plenaria para su aprobación en lo general y en lo particular resultando aprobado por mayoría calificada de 30 votos a favor, 5 en contra y cero abstenciones.

- Concluido el trámite se ordenó la emisión del decreto correspondiente y su remisión a las autoridades competentes para los efectos legales procedentes, lo cual fue suscrito por la diputada presidenta y dos secretarios de la mesa directiva en funciones y expedido el 17 de agosto de 2018.

- Por instrucciones de la mesa directiva, el mismo 17 de agosto, se remitió el decreto al Ejecutivo para su conocimiento y publicación.



• El 24 de agosto de 2018 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero el Decreto Número 778 por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.

b) En relación con la *Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero*, los antecedentes legislativos son los siguientes:

• Presentación de primera iniciativa. El 17 de octubre de 2016 se presentó iniciativa de Ley para Prevenir los Abusos en el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de Guerrero. En sesión de Pleno de 18 de octubre de 2016 fue turnada a las Comisiones de Seguridad Pública, Derechos Humanos y Estudios Constitucionales y Jurídicos.

• Presentación de segunda iniciativa. El 24 de octubre de 2016 se presentó la iniciativa con proyecto de Ley de los Servicios de Seguridad Privada del Estado de Guerrero. En sesión de Pleno de 25 de octubre de 2016, se turnó a la Comisión de Seguridad Pública.

• Presentación de tercera iniciativa. El 28 de octubre de 2016 se presentó la iniciativa con proyecto de Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado y Municipios de Guerrero. En sesión de Pleno de 3 de noviembre de 2016 se turnó a las Comisiones de Seguridad Pública y de Justicia.

• Presentación de la cuarta iniciativa. El 13 de marzo de 2017, se presentó iniciativa con proyecto de Ley que fija las Bases Normativas para la Expedición de los Reglamentos en Materia de Seguridad Pública para los Municipios del Estado de Guerrero. En sesión de Pleno de 14 de marzo de 2017 se turnó a las Comisiones de Seguridad Pública y de Justicia.

• Presentación de la quinta iniciativa. El 27 de julio de 2018, se presentó iniciativa de Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Guerrero. El 30 de julio de 2018 se turnó a la Comisión de Seguridad Pública.

• Emisión del dictamen con proyecto de decreto. El 16 de agosto de 2018 las Comisiones Unidas de Justicia y Seguridad Pública emitieron el dictamen



con proyecto de Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, remitiendo el mismo en esa fecha a la secretaria parlamentaria.

- En vista de que el referido Congreso se encontraba de receso, la Comisión Permanente aprobó un acuerdo para convocar a las y los diputados integrantes a un primer periodo extraordinario de sesiones, del tercer periodo de receso, correspondiente al tercer año de su ejercicio constitucional. El 17 de agosto de 2018, la Comisión Permanente de la Legislatura aprobó por unanimidad de votos la proposición con punto de acuerdo presentada por las diputadas y los diputados integrantes. En esa misma fecha fue incluido en el orden del día el dictamen con proyecto de Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.

- El 17 de agosto de 2018, ya instalado el primer periodo de sesiones extraordinarias, se dio primera lectura al dictamen con proyecto de ley y continuó con el trámite legislativo. En esa misma fecha, se dio la segunda sesión extraordinaria del Pleno, en la que se dio segunda lectura al dictamen con proyecto de ley. Agotada la discusión en lo general y en virtud de que no hubo oradores inscritos se declaró concluido el debate por lo que, una vez que se preguntó a los diputados si deseaban hacer reserva de artículos, señalando que no había reserva de artículos.

- Continuado el procedimiento, la diputada presidente de la mesa directiva sometió a consideración de la plenaria para su aprobación en lo general y en lo particular resultando aprobado por mayoría calificada de 42 votos a favor, 1 en contra y cero abstenciones.

- Concluido el trámite se ordenó la emisión de la ley correspondiente y su remisión a las autoridades competentes para los efectos legales procedentes, lo cual fue suscrito por la diputada presidenta y dos secretarios de la mesa directiva en funciones y expedido el 17 de agosto de 2018.

- Por instrucciones de la mesa directiva, el mismo 17 de agosto, se remitió el decreto al Ejecutivo para su conocimiento y publicación.

- El 24 de agosto de 2018 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.



c) Respecto a los conceptos de invalidez, invocados por la parte actora, estima que no existe razón jurídica para afirmar que los artículos de la ley impugnada sean contrarios a la Norma Suprema ni a las disposiciones de tratados internacionales, por tanto, se estiman infundados.

d) El Poder Legislativo acredita que se realizaron consultas a las comunidades indígenas del Estado de Guerrero, en diferentes sedes de las siete regiones que se compone el Estado, previo a la reforma de la Ley Número 701 y de la expedición de la Ley Número 777. Estima que el Decreto 778 y la Ley 777 no generan impactos significativos sobre las comunidades indígenas involucradas.

e) Respecto a la Ley 701 en ningún apartado se excluye ni se retrocede el reconocimiento de la personalidad y derechos de comunidades indígenas. El artículo 4 establece que la aplicación de esa ley corresponde a las autoridades estatales y municipales vigilar el cumplimiento a las autoridades tradicionales, en el ámbito de sus competencias, quienes deberán asegurar el respeto de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado, por lo que en ningún momento se violenta el artículo a que se refiere el actor de la presente acción.

f) El artículo 20 de la Ley 701 garantiza el acceso a los pueblos y comunidades indígenas al ejercicio del derecho de petición; el artículo 30 de esa ley reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad. Además, el Estado de Guerrero reconoce la existencia y validez de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas entendidos como el conjunto de normas jurídicas orales y escritas de carácter consuetudinario, que los pueblos indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización, actividades, etcétera. El artículo 31 de la Ley 701 establece que la protección de los derechos de las comunidades indígenas se encuentra vigilada por la Comisión de Derechos Humanos del Estado en coordinación con la Secretaría de Asuntos Indígenas y Comunidades Afromexicanas. Bajo esas circunstancias, los diversos artículos citados prevén el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas, así como los derechos individuales y colectivos, más aún



la sección II, del título segundo de la Constitución Local, en concordancia con el artículo 2 de esa norma.

g) Por otra parte, el artículo 49 de la Ley 701, del cual el actor aduce se viola el principio de progresividad en relación con el derecho a la educación bilingüe e intercultural de los pueblos y comunidades, se estima que la reforma no causa impacto significativo para los grupos indígenas, pues el artículo 50 Bis establece que la educación de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas será con pertinencia intercultural y lingüística, laica, gratuita y de calidad. De lo que se desprende que será intercultural y lingüística, de acuerdo con la definición del libro de las Directrices de la Educación Intercultural. El artículo 50 Bis establece que la educación será intercultural y lingüística, siendo ello una ampliación de los derechos relacionados con la educación. Concluye que la medida no genera un impacto significativo a los pueblos y comunidades indígenas pues en todo momento se están reconociendo la educación intercultural, lingüística y el acceso a centros y cursos para el conocimiento de las lenguas originarias para las niñas, niños y adolescentes, ya que dicha reforma no generaría una desorganización social como lo establecen los criterios de esta Suprema Corte.

h) En relación con los artículos 120, segundo párrafo, 125 y 126, primer párrafo, de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, la misma no generaría un impacto significativo para los grupos indígenas. Además, en razón de que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece la confidencialidad de los datos personales, se pretende salvaguardar la integridad física, psicológica y emocional de las personas detenidas o que formen parte de la base de datos a que se refieren los artículos impugnados por el actor, pues si bien es sabido que personas ajenas o terceros obtienen información que utilizan para otros fines.

i) Por otro lado, en relación con la consulta previa, se cumplieron con los requisitos. La misma se realizó de manera previa a la medida legislativa, ya que el 29 de febrero de 2016 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la recomendación 9/2016, sobre la situación de la policía comunitaria de Olinalá, en el Estado de Guerrero, la detención de diversos integrantes de la policía



comunitaria y de la coordinadora regional de Autoridades Comunitarias, así como de la detención de personas por parte de esa policía comunitaria. Así, el gobernador del Estado de Guerrero y la Universidad Autónoma de Guerrero, celebraron el 6 de abril de 2016, un convenio de colaboración, que fue publicado en esa fecha, en el Periódico Oficial del Estado. Ese convenio tiene por objeto coordinar esfuerzos para realizar acciones tendientes al análisis y presentación de proyectos de reforma a la legislación local aplicable, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero. Ahí se sentaron las bases para que la Universidad Autónoma de Guerrero en coordinación con los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como el Ayuntamiento de Olinalá, Guerrero, convocara a seis foros regionales de consulta cuyo objetivo y contexto general fue recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos.

j) Se emitió convocatoria mediante la cual se convocó a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, académicos, investigadores educativos, docentes, estudiantes, abogados y a toda persona interesada en aportar propuestas en los foros de consulta que se llevarían a cabo el 28 de febrero de 2017 a las 10 horas en diferentes sedes de las siete regiones del Estado de Guerrero. Esa convocatoria fue elaborada en cinco idiomas (tlapaneco, náhuatl, mixteco, amuzgo y español), difundida en 550 carteles en las siete regiones, además se distribuyó en cuatro videos en los cinco idiomas referidos. Igualmente, fue difundida en diversas estaciones de radio en distintas fechas. Se registraron 75 ponencias que se realizaron en los foros de consulta del 28 de febrero de 2017.

k) Los foros se realizaron de buena fe, convocándose a toda la sociedad de los pueblos originarios de Guerrero, mediante convocatoria abierta y pública, a fin de recabar la opinión de los ciudadanos que contemplan la comunidad indígena o pueblos originarios y de la sociedad en general sobre asuntos y temas que definirían como mínimo una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública, impartición de justicia y establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, así como analizar la pertinencia de presentar las iniciativas de reformas al artículo 14 de la Constitución Local.



l) Como puede apreciarse, si la consulta se realizó el 28 de febrero de 2017 y los decretos fueron publicados el 24 de agosto de 2018, resulta claro que el requisito de realizar la consulta previo a la medida legislativa fue cumplido y se encuentra satisfecho.

m) Se cumplió con el requisito, una consulta culturalmente adecuada, es decir a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas de tal suerte que, ante la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el goce de este derecho. En todo momento se utilizaron instrumentos idóneos para las comunidades indígenas desde la convocatoria hasta la realización de los foros de consulta, pues al realizarse las ponencias se encontraba un traductor para que transmitiera en su idioma a las personas indígenas, lo que se exponía en el proceso del foro, y para efecto de que no se encontraran en desventaja las personas indígenas que asistieron al evento mismas que pertenecen a un pueblo o comunidad indígena.

n) La consulta fue informada. La convocatoria fue elaborada en cinco idiomas, difundida a través de 550 carteles y videos, y publicada del 15 al 24 de febrero de 2017 en diferentes periódicos y otros medios de comunicación. Además, fue difundida en radio y se contó con traductores en las diferentes sedes de las siete regiones del Estado donde se realizaron los foros de consulta lo que permitió que la información proporcionada fuera comprensible para las personas interesadas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas.

o) En cuanto al requisito de realizar la consulta de buena fe, lo que implica la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado, sus agentes o particulares que actúen con su autorización o aquiescencia, se cumplió cabalmente. Del informe de los foros regionales, específicamente en las relatorías de cada foro, se puede corroborar que no hubo coerción por parte del Estado. En diversas fotografías se advierte que no hubo presencia de ninguna autoridad o persona que estuviera intimidando o coaccionando a los asistentes de cada foro, ni presencia del Ejército Mexicano, marina o corporación policiaca que intimidara a los asistentes de los foros. Se llevaron de manera pacífica, se designaron a dos responsables de mesas, presidente y secretario, especialistas en temas de derechos humanos y temas legislativos.



p) En otro aspecto, se reitera que no se vulnera el acceso a la información pues los artículos impugnados cumplen con lo exigido por el Pacto Federal y los tratados internacionales, ya que la información se encuentra clasificada como confidencial y reservada, tal como lo señalan las leyes en materia de transparencia, ya que la información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello. Por su parte, la información reservada sólo puede permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años, que podrá ser ampliado por los sujetos obligados por un periodo adicional de cinco años siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

9. Por acuerdo de treinta de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la citada entidad rindiendo los informes solicitados. Además, se corrió traslado con los mismos a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Procuraduría General de la República. Asimismo, se concedió el plazo a las partes para que, dentro de los cinco días hábiles siguientes, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de dicho proveído, formulen alegatos por escrito.

10. Mediante acuerdo de nueve de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por recibido el escrito presentado el ocho de noviembre de ese mismo año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, donde el delegado del Poder Legislativo del Estado de Guerrero formula alegatos.⁹

11. **Opinión de la Procuraduría General de la República.**¹⁰ El catorce noviembre de dos mil dieciocho, el subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República presentó un escrito, ante la falta del titular de la institución, en el que compareció al medio de control de constitucionalidad y realizó las siguientes manifestaciones y opiniones:

⁹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 379 a 388.

¹⁰ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 399 a 460.



a) Para la expedición de las normas impugnadas por la promovente, sí fueron convocados para la consulta correspondiente los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, sin que le asista la razón a la CNDH en el sentido de que no hubo una consulta previa, pues a decir de la accionante, los foros llevados a cabo fueron para la reforma del artículo 14 de la Constitución Local, no así para las leyes de derechos indígenas y seguridad pública. Sin embargo, sí hubo consulta, la cual no sólo se dio para reformar el numeral constitucional de referencia, sino para adecuar deficiencias, ambigüedades y omisiones detectadas en las fuentes normativas, entre otras, las leyes impugnadas en el presente medio de control constitucional, con el fin de cumplir con la recomendación de la CNDH.

b) En relación con la supresión de las partes normativas referentes a las comunidades indígenas, es cierto que el artículo 2o., párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal, realiza una distinción entre los pueblos y las comunidades indígenas, cuestión que es confirmada con la exposición de motivos del dictamen de reforma al precepto constitucional en cita. Conforme a ello, una comunidad indígena es una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio, las cuales reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres, así un pueblo indígena está conformado por diversas comunidades, cuya identidad indígena puede ser diversa. En ese sentido, es necesario reconocer personalidad jurídica a los pueblos indígenas y de las comunidades indígenas, como un ente que se identifica según su lengua, religión, costumbres, voluntad de pertenencia comunitaria al suelo que ocupan, así como sus representantes. Entonces, ciertamente si los artículos impugnados sólo refieren el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, ocasiona que se invisibilice y se enfrente a discriminación en el goce y ejercicio de los derechos de las comunidades indígenas. En conclusión, debe declararse la inconstitucionalidad de los preceptos combatidos.

c) Respecto a la educación bilingüe, el sistema jurídico mexicano, en materia de derechos de las comunidades y pueblos indígenas, la establece como un derecho fundamental de los tres órdenes de gobierno de garantizar e incrementar los niveles de escolaridad favoreciendo la educación bilingüe, lo cual es concordante con normas convencionales. La Ley General de los Derechos



Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, de igual manera contiene el deber del Estado de garantizarla en la educación obligatoria. También, en el orden jurídico de Guerrero, se encuentran disposiciones constitucionales y legales que garantizan el derecho en estudio. La Ley de Educación de la entidad establece de manera expresa que la educación oficial tendrá como fines, entre otros, impartir una educación bilingüe a los pueblos indígenas. La Constitución Local prevé la obligación de garantizar una educación pública con enseñanza bilingüe en las zonas predominantemente indígenas.

d) En relación con las normas generales relativas a la reserva o prohibición de la entrega de información contenida en los registros y bases de datos del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, se estima que los argumentos de la CNDH para demostrar la inconstitucionalidad de los artículos 120, 125 y 126 de la Ley de Seguridad son infundados. La reserva contenida en los preceptos impugnados se encuentra justificada con motivo de su naturaleza, prevención o combate a la delincuencia, lo cual está relacionado con la seguridad pública y constituye una de las excepciones al principio de máxima publicidad; además, tanto la Ley General en Materia de Transparencia como la ley estatal en la materia, contienen de manera precisa las reglas de temporalidad que los entes públicos deben observar cuando manejen información reservada.

12. Cierre de la instrucción. Finalmente, tras el trámite legal correspondiente, por acuerdo de quince de noviembre de dos mil dieciocho,¹¹ el Ministro instructor agregó los alegatos del subprocurador jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, a quien tuvo formulando el pedimento correspondiente. Además, tuvo por recibidos los alegatos del delegado del gobernador constitucional del Estado de Guerrero¹² y del delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹³ Al haber transcurrido el plazo de cinco días hábiles concedido a las partes para la formulación de alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

¹¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 475 y 476.

¹² Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 289 a 398.

¹³ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, fojas 463 a 474.



II. Competencia

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión accionante plantea la posible contradicción entre la Constitución Federal y del Decreto 778 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, así como el decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, del Estado de Guerrero.

III. Precisión de la norma reclamada

14. Haciendo un análisis de la demanda presentada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta Suprema Corte considera que **la materia del presente asunto se circunscribe a verificar la regularidad constitucional** del Decreto 778 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, así como el decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, del Estado de Guerrero.

15. En primer término, se impugna la validez de esos dos cuerpos normativos debido a la falta de consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, a pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Guerrero, cuyas modificaciones legislativas afectan directamente a las comunidades interesadas.

16. En un segundo aspecto, en cuanto al Decreto 778, se impugnan disposiciones en lo particular por considerar que la supresión del término *comunidades indígenas* es una medida regresiva que afecta la personalidad jurídica y el ejercicio efectivo de los derechos de éstas. Igualmente impugna en específico lo relativo a la educación bilingüe e intercultural.

17. En cuanto a la Ley Número 777, en particular se impugnan disposiciones que la accionante estima contrarias al derecho de acceso a la información.



18. El Decreto Legislativo 778 que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero es de contenido siguiente:¹⁴

"Decreto Número 778 por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.

"Artículo primero. Se reforman la denominación de la ley y del título primero; los artículos 1; 2; 3; los artículos 4; 5, primer y segundo párrafo; 6; 7, primer párrafo, inciso c), de la fracción I y los incisos a) y b), de la fracción II; la denominación del capítulo II del título primero; los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, la denominación del capítulo III del título primero; los artículos 15, 16, primer párrafo; 17, primer párrafo y 21; la denominación del título segundo; los artículos 25, 26, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 y 40; la denominación del título cuarto; los artículos 43, 44, primer párrafo; 45, primer y tercer párrafos; 47, primer párrafo; 48; la denominación de los capítulos II, III, IV y VI del título cuarto; los artículos 49, 50, primer párrafo; los artículos 51, 52, 53, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 64, primer y tercer párrafos; 65, las fracciones I, II y III del artículo 66; los artículos 67, 68, 69, 70, 71, primer y tercer párrafos; 72, 73 y 74 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, para quedar como sigue:

"Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afromexicanas

"Título Primero

"Del reconocimiento de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas del Estado de Guerrero

"Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y reglamentaria de la sección II del título segundo de la Constitución Política del Estado

¹⁴ Disponible en: <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2018/08/P.O-68-ALCANCE-II.pdf>



Libre y Soberano de Guerrero, en concordancia con el artículo 2o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en concordancia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratados internacionales de los que México es Parte, y de aplicación y cumplimiento obligatorio en el Estado.

"**Artículo 2.** Son objetivos de la presente ley:

"I. Reconocer los **derechos y cultura** de los pueblos **originarios** indígenas y **comunidades afroamericanas** del Estado y de las personas que los integran;

"II. **Garantizar y promover** el ejercicio de sus derechos civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales y político-electorales, salvaguardando sus formas específicas de organización comunitaria, **el respeto**, uso y desarrollo de sus culturas, cosmovisión, conocimientos, lenguas, usos, tradiciones, costumbres, medicina tradicional y recursos y,

"III. Establecer las obligaciones del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos para elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas.

"**Artículo 3.** Son sujetos obligados a garantizar el cumplimiento de esta ley:

"I. El Poder Ejecutivo del Estado;

"II. El Poder Judicial del Estado;

"III. El Poder Legislativo del Estado;

"IV. Los Ayuntamientos o Consejos **Municipales**;

"V. Los **órganos** autónomos **constitucionales**;

"VI. **Los órganos con autonomía técnica**; y,

"VII. Los partidos políticos, en los términos que previenen la Constitución Política del Estado **Libre y Soberano de Guerrero** y las leyes en la materia;



"Quedan incluidos dentro de esta clasificación todos los órganos, **secretarías**, dependencias y entidades de cada sujeto obligado.

"**Los sujetos** obligados tienen la responsabilidad, en sus distintos ámbitos de gobierno y a través de sus dependencias e instituciones, de garantizar el cumplimiento de este ordenamiento; así como de respetar, hacer respetar y proteger los derechos de los pueblos indígenas y **comunidades afromexicanas** y a proveer su desarrollo social, económico, político y cultural. Los poderes públicos realizarán las adecuaciones legales, institucionales y presupuestales procedentes, para hacer efectivo el cumplimiento de esta ley.

"El incumplimiento a lo dispuesto por el párrafo anterior de este artículo por parte de las autoridades municipales y poderes públicos, será motivo de las responsabilidades en que incurran los sujetos obligados en los términos prescritos por la Ley Número **465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero** y de lo que al respecto prevengan otras leyes en la materia.

"La Comisión **de los** Derechos Humanos del Estado, estará al cuidado de que se cumpla y haga efectiva esta ley, en lo que respecta a la vigilancia irrestricta del respeto a los derechos humanos de la población indígena y afromexicana **y por parte de éstas al cumplimiento de los derechos humanos.**

"Las disposiciones de la presente ley, regirán supletoriamente en materia de derechos y obligaciones de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, para todos los casos no previstos en otras leyes locales.

"**Artículo 4.** La aplicación de esta ley corresponde a **las autoridades estatales y municipales y vigilar el cumplimiento a las tradicionales, en el ámbito de sus respectivas competencias y comunidades**, quienes deberán asegurar el respeto de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y **afromexicanas** del Estado.

"**Las personas** indígenas y **afromexicanos** provenientes de cualquier otro Estado de la República **u otro país** que transiten o residan temporal o permanentemente dentro del territorio del Estado de Guerrero, **gozarán de los** beneficios de la presente ley, respetando **los usos**, costumbres y tradiciones **donde** residan.



"Artículo 5. El Estado de Guerrero **sustenta su identidad multiétnica, pluri-lingüística y pluricultural** sustentada originalmente en sus pueblos originarios indígenas, **particularmente los nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afromexicanas.**

"Esta ley reconoce y protege como originarios del Estado de Guerrero a los pueblos indígenas **Nahua, Náhuatl, Na** savi o Mixteco, Me'phaa o Tlapaneco y **Nn'anncue Ñonmdaa** o Amuzgo, asentados en diversas regiones como la Centro, Norte, Montaña y Costa Chica del Estado en los Municipios de: Acatepec, Ahuacuotzingo, Alcozauca de Guerrero, Atenango del Río, Atlamajalcingo del Monte, Atlixac, Ayutla de los Libres, **Cochoapa el Grande**, Copalillo, Copanatoyac, Cualac, Chilapa de Álvarez, Huamuxtitlán, Iguapala, **Iliatenco, José Joaquín de Herrera**, Malinaltepec, Mártir de Cuilapán, Metlatónoc, Olinalá, Ometepec, Quechultenango, San Luis Acatlán, Tlacoachistlahuaca, Tlacoapa, Tlapa de Comonfort, Xalpatláhuac, Xochistlahuaca, Zapotitlán Tablas y Zitlala, todos con población indígena superior al 40 por ciento de la población total. También cuentan con una presencia indígena importante los Municipios de Acapulco de Juárez, Chilpancingo de los Bravo, Huitzuc de los Figueroa, Iguapala de la Independencia, **Taxco de Alarcón**, Tepecoacuilco de Trujano, Tixtla de Guerrero y Eduardo Neri ...

"Artículo 6. Para los efectos de esta ley se **conceptualizará** y entenderá:

"I. Autonomía. Es la expresión de la libre determinación de los pueblos **originarios indígenas y comunidades afromexicanas** como parte del Estado de Guerrero **y se ejercerá en un marco constitucional que asegure la unidad nacional**, en concordancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, **educación**, lenguaje, salud, medicina y cultura;

"II. Comunidades afromexicanas. A las colectividades humanas que descienden de un pueblo afromexicano y conservan sus propias formas de convivencia y de organización social;

"III. Pueblos indígenas. Son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización



y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas;

"IV. Usos y costumbres. Conductas reiteradas que forman parte de las normas y reglas de convivencia que constituyen los rasgos y características de cada pueblo indígena y comunidades afromexicanas, respetando los preceptos de la Constitución Federal;

"V. Autoridades ancestrales o tradicionales indígenas. Aquellas que por el transcurso del tiempo y con bases en usos y costumbres, así como en sus sistemas normativos internos, los pueblos indígenas reconocen como tales.

"VI. Lenguas indígenas. Aquellas que proceden de los pueblos que se establecieron en el territorio mexicano antes de iniciarse la colonización y que se reconocen por conservar un conjunto ordenado y sistematizado de formas orales, escritas y otras formas simbólicas de comunicación.

"VII. Territorio indígena. Porción del territorio estatal, constituido por espacios continuos ocupados y poseídos por las (sic) pueblos indígenas, en cuyo ámbito se manifiesta su vida comunitaria y fortalecen su cosmovisión, sin detrimento de la integridad del Estado Mexicano, ni de la libertad y soberanía del Estado de Guerrero y sus Municipios.

"VIII. Sistemas normativos. Al conjunto de normas jurídicas orales y escritas de carácter consuetudinario, que los pueblos indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización, actividades y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos, de acuerdo al Pacto Federal y la soberanía de los Estados;

"IX. Discriminación. Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia qué; por acción u omisión, con intención o sin ella; no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, impedir, anular o menoscabar el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y libertades cuando se base en uno o más de los motivos siguientes: origen étnico o



nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad de género, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, la apariencia física, las características genéticas, la condición migratoria, el embarazo, la lengua, el idioma, las ideas políticas, los antecedentes penales o cualquier motivo. También se entenderá como discriminación la racial, la homofobia, la misoginia, el antisemitismo, la xenofobia, así como otras formas conexas de intolerancia;

"X. **Libre determinación:** El derecho de los pueblos **indígenas**, para auto-gobernarse, tener su propia identidad como pueblo y decidir sobre su vida presente y futura, **conforme al ordenamiento constitucional;** y,

"XI. **El Sistema de Seguridad Comunitario Indígena:** es un sistema auxiliar de las autoridades en materia de seguridad pública estatal que contribuirá al mantenimiento del orden público y a la conservación de la paz social.

"**Artículo 7.** Al aplicar las disposiciones del presente ordenamiento y especialmente las relativas al ejercicio de los pueblos **indígenas y comunidades afroamericanas:**

"I. ...

"a) y b)

"c) Reconocer los sistemas normativos internos en el marco jurídico general en correspondencia con los principios generales del derecho, el respeto a los derechos humanos.

"II. ...

"a) Consultar a los pueblos indígenas interesados **a través** de sus autoridades o representantes **ancestrales**, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;



"b) Promover que los pueblos interesados, **a través** de sus autoridades o representantes **ancestrales**, participen libremente, en la definición y ejecución de políticas y programas públicos que les conciernan.

"Capítulo II "De los derechos de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas el (sic) Estado de Guerrero

"Artículo 8. Los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas** del Estado de Guerrero tendrán personalidad jurídica para ejercer los derechos establecidos en la presente ley.

"Artículo 9. Los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas** tienen derecho a mantener su propia identidad, a ser reconocidos como tales y a delimitar **sus pueblos y comunidades**; para este efecto se estará a los criterios previstos en la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política Libre del Estado de Guerrero** en caso de que por tal motivo surja alguna controversia, la misma se resolverá en términos de las leyes **federales y estatales**.

"Artículo 10. Los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas** tienen derecho a determinar libremente su existencia como tales, vivir de acuerdo a su cultura, **paz**, seguridad y justicia; asimismo, tienen derecho al respeto y preservación de sus costumbres, usos, tradiciones, lengua, religión e indumentaria, siendo libres de todo intento de asimilación.

"Artículo 11. Las autoridades estatales y municipales, en el ejercicio de sus atribuciones, así como los particulares, respetarán íntegramente la dignidad y derechos individuales y colectivos de los indígenas y **afromexicanos**, tratándolos con el respeto que deriva de su calidad como personas.

"Artículo 12. Esta ley reconoce y protege a las autoridades **ancestrales** de los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas**, nombradas por sus integrantes de acuerdo a sus **propios usos** y costumbres, garantizando la participación efectiva y equitativa de las mujeres y de los jóvenes mayores de dieciocho años, en un marco que respete la soberanía del Estado y la autonomía de sus Municipios.



"Artículo 13. Para asegurar el respeto de los derechos humanos de los indígenas, se incorporará en el Consejo **Consultivo** de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, **preferentemente a dos** representantes de la totalidad de los pueblos indígenas, **siendo cada uno de diferentes etnias y regiones**.

"Artículo 14. Los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas** podrán asociarse para los fines que consideren convenientes en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la **Constitución** Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

"Capítulo III

"De los derechos específicos de los indígenas y afromexicanos

"Artículo 15. Es indígena la persona **que descienden (sic) de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas**.

"La conciencia de su identidad indígena deberá ser **critero fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas**.

"Artículo 16. Los integrantes de los pueblos **indígenas y comunidades afromexicanas** tienen derecho a recibir educación en su idioma y al uso y respeto de sus nombres y apellidos, en los términos de su escritura y pronunciación, tanto en el registro civil, como en cualquier documento de tipo oficial. ...

"Artículo 17. Ninguna persona indígena o **afromexicana** será discriminada en razón de su condición y origen, **por lo que se sancionará cualquier acción o causa, tendiente a denigrar** a los integrantes de los pueblos **indígenas y comunidades afromexicanas**, de conformidad con la **Ley Número 214 para Prevenir, Combatir y Eliminar la Discriminación del Estado de Guerrero**. ...

"Artículo 21. La autoridad competente adoptará las medidas pertinentes para que los indígenas y **afromexicanos** sentenciados por delitos del fuero



común, cumplan su condena en el Centro de **Reinserción** Social más cercano a la comunidad a la que pertenezcan, como forma de propiciar su reincorporación a la sociedad.

"Título Segundo "Del derecho y cultura indígena y afromexicana

"Artículo 25. En el marco del orden jurídico vigente, el Estado respetará los límites de los territorios de los pueblos indígenas **y comunidades afromexicanas** dentro de los cuales ejercerán la autonomía que esta ley les reconoce.

"Artículo 26. Esta ley reconoce y garantiza el derecho de los pueblos **indígenas y las comunidades afromexicanas** del Estado a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural;

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos internos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Política **de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, respetando los** derechos humanos, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

"III. Elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades **políticas** o representantes, **y garantizar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad, estimulando su intervención y liderazgo en los asuntos públicos;**

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad;

"V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras;

"VI. Acceder al uso y disfrute colectivo de sus tierras, territorios y recursos naturales en la forma y con las modalidades prescritas en la Constitu-



ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que puedan ser objeto de despojo alguno, o de explotación mediante entidades públicas o privadas ajenas a los mismos sin la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de la comunidad. En caso de consentimiento, tendrán derecho a una parte de los beneficios y productos de esas actividades.

"VII. Elegir, en los Municipios y distritos con población indígena mayor al 40%, preferentemente representantes populares indígenas ante los Ayuntamientos observando la igualdad.

"Para hacer efectivo este derecho se estará a lo dispuesto por los artículos 37 fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y 272 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

"VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

"Para garantizar este derecho, en todos los juicios y procedimientos en que los indígenas sean parte individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta, por las autoridades jurisdiccionales, sus costumbres y especificidades culturales.

"Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por **traductores**, intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua, cultura y tradiciones.

"**Artículo 31. La Comisión de Derechos Humanos del Estado, en coordinación con la Secretaría de Asuntos Indígenas y Comunidades Afromexicanas** vigilarán la eficaz protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y **afromexicanas**.

"**Artículo 32.** Cuando en los procedimientos intervengan personas **indígenas** colectivas o individuales, las autoridades **de administración, procuración e impartición de justicia**, aplicarán las leyes estatales vigentes, tomando en cuenta las normas internas de cada pueblo y comunidad, que no se opongan a las primeras. Para ello, se basarán en la información que en diligencia



formal les proporcione la autoridad comunitaria del pueblo o comunidad indígena correspondiente, buscando, en todo caso, la apropiada articulación entre dichas normas. Al resolver las controversias se procederá en los mismos términos.

"En los conflictos de naturaleza penal las autoridades estatales deberán actuar conforme a lo previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales; la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y la Constitución Estatal.

"Artículo 33. Los indígenas y **afromexicanos** que sean condenados a penas privativas de libertad, en los casos y condiciones que establece la ley, podrán cumplir su sentencia en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad, como forma de readaptación social.

"Artículo 34. El Estado y los Municipios en los ámbitos de su competencia, implementarán programas de difusión dirigidos a las poblaciones indígenas y en general para dar a conocer las leyes **federales y estatales** vinculadas con el funcionamiento del sistema judicial y los sistemas normativos aplicables por los pueblos indígenas.

"Artículo 35. El Estado de Guerrero reconoce la existencia y la validez de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, **entendidos como el** conjunto de normas jurídicas orales y escritas de carácter consuetudinario, que los **pueblos** indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización, actividades y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos, **de acuerdo al Pacto Federal y la soberanía de los Estados**, que se han transmitido por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo, los cuales son aplicables también en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la vida comunitaria y, en general, para la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad.

"Artículo 36. Para efectos de esta ley se entiende por justicia indígena, el sistema conforme al cual se presentan, tramitan y resuelven las controversias jurídicas **internas** que se suscitan entre los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, o entre éstos y terceros que no sean indígenas; así como las



formas y procedimientos que garantizan a sus integrantes, el pleno acceso a la jurisdicción del Estado, de acuerdo con las bases establecidas **por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, los tratados internacionales de la materia suscritos y ratificados por México, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, la Ley Nacional de Ejecución Penal y la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes.**

"Artículo 37. El Estado de Guerrero reconoce la existencia **de los sistemas normativos indígenas internos**, para todos los efectos legales a que haya lugar. Las leyes correspondientes **establecerán las bases** y características para la armonización de éstos, con la jurisdicción del Estado, respetando la integralidad y las modalidades de las funciones de los sistemas de seguridad pública, procuración, impartición y administración de justicia, **conforme a las leyes de la materia.**

"Tratándose de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, o bienes personales de alguno de sus miembros, se estará a lo dispuesto por la legislación nacional aplicable.

"Artículo 40. Para la solución de los conflictos internos, las autoridades indígenas ancestrales, **cumplirán las siguientes reglas:**

"I. Conocerán primeramente la del lugar: en donde exista la disputa, conflicto o controversia; o se haya cometido la infracción o la falta; y,

"II. Tratándose de bienes o cosas materia de controversia, la del lugar en donde se ubiquen dicho (sic) bienes.

"Título Cuarto

"De los derechos sociales, económicos, culturales, ambientales y territoriales de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas

"Artículo 43. El Estado, en el ámbito de su competencia, garantizará el acceso efectivo de los pueblos **indígenas** y comunidades **afromexicanas** a los



servicios de salud, a través de la ampliación de su cobertura, y mediante la implementación de programas prioritarios de atención médica.

"Artículo 44. El Estado y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias, garantizará el acceso efectivo de los pueblos **indígenas** y comunidades **afromexicanas** a los servicios de salud pública que otorga el Estado, aprovechando debidamente la medicina tradicional y convenir en lo conducente con cualquier otro sector que promueva acciones en esta materia.

"Artículo 45. Los pueblos **indígenas** y comunidades **afromexicanas** tienen derecho a la utilización de la medicina tradicional y a la utilización de la herbolaria, para uso medicinal y ritual.

"...

"Asimismo, fortalecerá los procesos organizativos para preservar y difundir las prácticas de la medicina tradicional indígena y **afromexicana**, y propiciar una interrelación entre ésta y la medicina alópata.

"Artículo 47. Los médicos, enfermeras, trabajadores sociales y personal administrativo, designados por el Estado para la atención de las personas indígenas y **afromexicanas**, observarán el trato digno y humano que requiere todo ciudadano. ...

"Artículo 48. A las mujeres y hombres **indígenas y afromexicanas**, les corresponde el derecho fundamental de determinar el número y espaciamiento de sus hijos; el Estado, a través de las autoridades de salud, tiene la obligación de difundir orientación sobre salud reproductiva, de manera que aquellos puedan decidir de manera informada y responsable al respecto, **de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.**

"Capítulo II

"Educación, comunicación y lenguas indígenas

"Artículo 49. El Estado de Guerrero, en los términos de su Constitución Política y por conducto de sus instancias educativas, garantizará que las **niñas**,



niños y adolescentes indígenas y afromexicanos tengan acceso a centros y cursos para el conocimiento de las lenguas originarias.

"**Las instancias educativas** deberán fomentar la **preservación y la divulgación** de la lengua de la comunidad indígena en que se imparta, así como en el idioma español, para que, como consecuencia, conozcan e interpreten los elementos de la cultura propia y la nacional.

"**Artículo 50.** El Estado, los Municipios y las autoridades indígenas **ancestrales**, protegerán y promoverán el desarrollo y uso de las lenguas indígenas por conducto de las Secretarías de Educación (sic) Guerrero, de Asuntos Indígenas y **Afromexicanos, de la Mujer y de la Juventud y la Niñez** y los organismos afines dentro de cada Municipio, en coordinación con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Asimismo, de manera concurrente y coordinada, tomarán las providencias necesarias, para que en el **Estado** se respeten y hagan efectivos los preceptos que al respecto establece la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. ...

"**Artículo 51.** El Estado establecerá **los programas** con contenidos regionales que permitan generar conocimiento de las culturas indígenas del **Estado**, que describan y expliquen la cosmovisión indígena, su historia, formas de organización, conocimientos y prácticas culturales.

"**Artículo 52.** Las autoridades educativas promoverán la tolerancia, comprensión, respeto y construcción de una nueva relación de **igualdad** entre los pueblos **indígenas** y comunidades **afromexicanas** y todos los sectores de la sociedad.

"**Artículo 53.** Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas deberán participar en el diseño, desarrollo y aplicación de programas y servicios de educación, a fin de que respondan a sus necesidades particulares, de acuerdo a su identidad cultural. **Se** contemplarán mecanismos que permitan garantizar la eliminación de los prejuicios, la discriminación y el uso de adjetivos que denigren a los indígenas.



"Capítulo III

"Del desarrollo económico y empleo de los pueblos indígenas y las comunidades afromexicanas

"**Artículo 55.** El Estado procurará activamente eliminar la desigualdad y toda forma de discriminación económica, social y cultural, promoviendo relaciones entre los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas y entre ellos y el resto de la sociedad, que descarten todo supuesto de superioridad de un grupo sobre los demás e impulsará la construcción de una sociedad armónica, basada en el respeto a la diversidad política, cultural y lingüística.

"**Artículo 57.** El Estado realizará lo conducente con el fin de impulsar el desarrollo de las asociaciones de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas. El Estado por conducto de la instancia de planeación competente, acordará con aquéllas la formulación, diseño, aplicación y evaluación de planes y programas de desarrollo.

"**Artículo 58.** De acuerdo con la normatividad vigente, el Estado convendrá la aplicación de recursos con las asociaciones de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas de los Municipios, para la operación de programas y proyectos formulados conjuntamente. Así mismo, establecerá a petición expresa de aquellas los sistemas de control necesarios para el manejo de los recursos y la asistencia técnica requerida, a fin de que se ejerzan en forma eficiente y transparente, debiendo informar oportuna y cabalmente a las asociaciones.

"**Artículo 59.** El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos impulsarán el establecimiento de empresas comunitarias, cuya propiedad corresponda a las propias comunidades indígenas, con la finalidad de optimizar la utilización de las materias primas y de fomentar la creación de fuentes de trabajo.

"Capítulo IV

"De las mujeres, niñas, niños y adultos mayores

"**Artículo 60.** El Estado promoverá, en el marco de las prácticas tradicionales de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, la igualdad de derechos y oportunidades entre la mujer y el varón, la participación plena de las



mujeres en tareas y actividades que tiendan a lograr su realización y superación, así como el reconocimiento y respeto a su dignidad y organización familiar.

"El Estado y los Municipios, a través de las instancias correspondientes, brindarán a los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas campañas de información y orientación sobre: nutrición materno-infantil; salud reproductiva; prevención de enfermedades como cáncer de mama y cervicouterino; control de enfermedades crónico-degenerativas; erradicación de la violencia doméstica, abandono y hostigamiento sexual e higiene y salubridad.

"Asimismo establecerán las medidas necesarias para la protección y el acceso a la salud de las mujeres y niñas de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, atendiendo, principalmente, a su salud sexual y reproductiva, proveyendo lo necesario en los aspectos de enfermedades infecto-contagiosas y maternidad.

"Artículo 61. El Estado, en el ámbito de sus atribuciones, asume la obligación de proporcionar la información, la capacitación, la **educación**, la difusión y el diálogo, para que los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas indígenas tomen medidas tendientes a lograr la participación plena de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural de los mismos.

"Artículo 64. La mujer indígena tiene derecho a elegir **voluntaria y libremente** a su pareja.

"...

"El Estado y los Municipios tienen la obligación de difundir información y orientación sobre salud reproductiva, control de la natalidad, enfermedades infectocontagiosas y enfermedades de la mujer, de manera que los indígenas y los **afromexicanos** puedan decidir informada y responsablemente, respetando en todo momento su cultura y tradiciones.

"Artículo 65. En el Estado de Guerrero se garantizan los derechos individuales de las niñas y los niños indígenas y afromexicanos a la vida, a la integridad



física y mental, a la libertad, a la seguridad de sus personas, a la educación y a la salud. Por lo que el Estado y sus Municipios, así como las autoridades que reconoce la presente ley, atenderán lo dispuesto en este artículo.

"**Artículo 66.** El Estado fomentará la producción artesanal y las actividades tradicionales relacionadas con las mismas mediante las siguientes acciones:

"I. Promover y apoyar la creatividad artesanal y artística de los indígenas y **afromexicanos**, así como la comercialización de sus productos en los mercados local, nacional e internacional;

"II. Realizar talleres de organización, capacitación y administración dirigidos a elevar la capacidad emprendedora de los artesanos indígenas y **afromexicanos**;

"III. Apoyar la creación de talleres-escuelas de artesanías, **a cargo de** maestros guerrerenses del arte popular, con el propósito de asegurar la transmisión de sus conocimientos y habilidades a las nuevas generaciones;

"IV. a la VI. ...

"Capítulo VI

"Del aprovechamiento de los recursos naturales por los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas

"Artículo 67. Los pueblos **indígenas** y comunidades **afromexicanas** tendrán acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, en los términos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de sus leyes reglamentarias y demás disposiciones conducentes.

"El Estado, en coordinación con las autoridades federales competentes y las autoridades **ancestrales** o tradicionales indígenas, en los términos de la legislación aplicable, establecerá mecanismos y programas para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales de **los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas**.



"Para ese efecto, impulsará la conformación de fondos o fideicomisos regionales cuyo objetivo sea otorgar financiamiento y asesoría técnica a **los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas**.

"Artículo 68. Los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas** y el Estado a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Materiales, conforme a la normatividad aplicable, convendrán las acciones y medidas necesarias para conservar el medio ambiente y proteger los recursos naturales comprendidos en sus territorios, de tal modo que éstas sean ecológicamente sustentables, técnicamente apropiadas y adecuadas para mantener el equilibrio ecológico, así como compatibles con la libre determinación de los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas** para la preservación y usufructo de los recursos naturales.

"Artículo 69. Las autoridades y los particulares, deberán consensar con los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas**, los proyectos e iniciativas de obras que impacten los recursos naturales comprendidos en sus territorios.

"Artículo 70. La conformación de las áreas naturales protegidas y otras medidas tendientes a preservar el territorio de los **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas**, deberán llevarse a cabo con base en acuerdos explícitos entre el Estado, los Municipios, **y éstos**, incluyendo a sus representantes agrarios.

"Artículo 71. El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos, en coordinación con las dependencias de la administración pública federal, en los términos de los convenios que se celebren, y con la participación de **los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas**, implementarán programas técnicos apropiados que tiendan a renovar y conservar el medio ambiente, a fin de preservar los recursos naturales, flora y fauna silvestres **de los pueblos y comunidades**.

"...

"Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas tienen la obligación de realizar actividades de protección, restauración, conservación, aprove-



chamamiento sustentable e investigación de recursos naturales, con el apoyo técnico y financiero del Estado de acuerdo con sus disponibilidades presupuestales y de particulares, para lo cual se suscribirán previamente los acuerdos correspondientes.

"Artículo 72. Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas coadyuvarán con las autoridades correspondientes en acciones de vigilancia para la conservación y protección de los recursos naturales de sus territorios.

"El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos procurarán evitar el establecimiento, en las tierras ocupadas por **los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas**, de cualquier tipo de industria que emita desechos tóxicos o desarrolle actividades que puedan contaminar o deteriorar el medio ambiente.

"Artículo 73. Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas podrán exigir y verificar ante las autoridades correspondientes, que los infractores reparen el daño ecológico causado, en términos de las disposiciones aplicables.

"Artículo 74. Cuando se suscite una controversia entre dos o más **pueblos indígenas y comunidades afromexicanas** o entre los integrantes de éstas, por la explotación de recursos naturales, el Estado procurará y promoverá, a través del diálogo y la concertación, que dicho conflicto se resuelva por la vía de la conciliación, con la participación de las autoridades competentes.

"Artículo segundo. Se adiciona el capítulo II del título tercero, los artículos 42 Bis, 42 Ter y 42 Quáter; 50 Bis; 65 Bis y 73 Bis de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, para quedar como sigue:

"Capítulo II

"Sistema de seguridad comunitario indígena

"Artículo 42 Bis. El Sistema de Seguridad Comunitario Indígena es un sistema auxiliar de las autoridades en materia de Seguridad Pública Estatal que contribuirá al mantenimiento del orden público y a la conservación de la paz social.



"Artículo 42 Ter. El Sistema de Seguridad Comunitario Indígena estará integrado por una Asamblea de Autoridades Comunitarias, un Comité de la Policía Indígena y un Coordinador de Relaciones con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, de conformidad con lo establecido en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.

"Artículo 42 Quarter. (sic) En el ámbito del Sistema de Seguridad Comunitario indígena, se regulará la policía comunitaria indígena, como organización auxiliar de la seguridad pública estatal y municipal y funcionará únicamente en los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con sus Sistemas Normativos Internos de acuerdo con las bases establecidas en la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.

"Artículo 50 Bis. La educación de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas será con pertinencia intercultural y lingüística, laica, gratuita, y de calidad. El Estado garantizará el acceso, permanencia y eficiencia terminal a los estudiantes indígenas y afromexicanos, implementando un sistema de becas. El Estado generará las condiciones de acceso al primer empleo de los egresados de su sistema educativo, conforme lo determine la ley de la materia.

"Artículo 65 Bis. No podrán celebrarse convenios matrimoniales o de ninguna naturaleza similar o análoga en los que se fijen una contraprestación económica o en especie, sin la voluntad expresa de las partes, especialmente de las mujeres.

"En el caso de ser menor de edad, por ningún motivo, se permitirán enlaces matrimoniales, de conformidad con lo establecido en el artículo 417 del Código Civil del Estado Libre y Soberano de Guerrero número 358.

"La violación a este precepto, será sancionado conforme a la legislación federal y estatal de la materia.

"Artículo 73 Bis. Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, podrán recibir hasta el 70 % de los derechos que perciba el Estado por concepto de la explotación racional de los recursos naturales de su comunidad.



"Este porcentaje se aplicará en la obra pública que determine el pueblo o la comunidad.

"La obra pública podrá realizarse por sí o mediante contrato celebrado con el propio pueblo o la comunidad de que se trate, en coordinación con los Ayuntamientos, incluidos aquéllos cuya elección se desarrolle por usos y costumbres y el Gobierno del Estado.

"Dicha coordinación tendrá como objeto vigilar la adecuada celebración de los contratos y la ejecución de las obras públicas, así como el destino de los recursos a programas sociales.

"Artículo tercero. Se deroga el artículo 54 de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, para quedar como sigue:

"Artículo 54. Se deroga.

"TRANSITORIO

"PRIMERO.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

"SEGUNDO.—Remítase al Titular del Poder Ejecutivo, para su conocimiento y efectos legales correspondientes.

"TERCERO.—Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para conocimiento general. Dado en el salón de sesiones del honorable Poder Legislativo, a los diecisiete días del mes de agosto del año dos mil dieciocho.

"Dado en el salón de sesiones del honorable Poder Legislativo, a los diecisiete días del mes de agosto del año dos mil dieciocho. Diputada Presidenta Elva Ramírez Venancio. Diputado secretario Eufemio Cesáreo Sánchez. Diputada secretaria Bárbara Mercado Arce. Rúbrica.

"En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 90 numeral 1 y 91 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, promulgo



y ordeno la publicación para su debida observancia, del Decreto Número 778 por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, en Casa Guerrero, Residencia Oficial del titular del Poder Ejecutivo Estatal, en la ciudad de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, a los veintiún días del mes de agosto del año dos mil dieciocho.

"El Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero. Lic. Antonio Astudillo Flores. Rúbrica. El secretario general de Gobierno. Lic. Florencio Salazar Adame. Rúbrica."

19. En cuanto al Decreto de Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, puede ser consultable en línea,¹⁵ y debido a su extensión se transcriben los artículos impugnados en lo particular, así como las partes que se estiman de la mayor relevancia para la discusión; sin desconocer que es todo el cuerpo normativo el que se impugna por falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas.

Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.

" ...

"Título Sexto

"Sistema estatal de información de seguridad pública

"Capítulo I

"Disposiciones generales

"Artículo 120. Los integrantes del sistema estatal están obligados a compartir la información sobre seguridad pública que obre en sus bases de datos,

¹⁵ Disponible en: <<http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2018/08/P.O-68-ALCANCE-II.pdf>>



con el Centro del Sistema Estatal de Información Policial, en los términos de las disposiciones normativas aplicables.

"Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las bases de datos, así como los registros y la información contenida en ellas.

"La información contenida en las bases de datos, podrá ser certificada por la autoridad respectiva y tendrá el valor probatorio que las disposiciones legales determinen. ...

"Capítulo II "Registro administrativo de detenciones

"Artículo 125. La información capturada en el Registro Administrativo de Detenciones será confidencial y reservada. A la información contenida en el registro sólo podrán tener acceso:

"I. Las autoridades competentes en materia de investigación y persecución del delito, para los fines que se prevean en los ordenamientos legales aplicables; y

"II. Las personas imputadas, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal, en términos de las disposiciones legales aplicables.

"Artículo 126. En ninguna circunstancia se podrá proporcionar información contenida en el Registro Administrativo de Detenciones a terceros.

"El Registro Administrativo de Detenciones no podrá ser utilizado como base de discriminación, vulneración de la dignidad, intimidad, privacidad u honra de persona alguna.

"Al servidor público que quebrante la reserva del registro o proporcione información sobre el mismo, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda. ...



"Capítulo IV "Sistema único de información criminal

"**Artículo 131.** Las instituciones de Procuración de Justicia podrán reservarse la información que ponga en riesgo alguna investigación, conforme a las disposiciones aplicables, pero la proporcionarán al Sistema Único de Información Criminal inmediatamente después que deje de existir tal condición. ...

"Capítulo III "Sistema de seguridad comunitario indígena

"**Artículo 159.** El Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, es un sistema auxiliar de las autoridades en materia de Seguridad Pública Estatal que contribuirá al mantenimiento del orden público y a la conservación de la paz social y actuará en el marco del Sistema Normativo Indígena, entendido éste como el conjunto de normas jurídicas orales y escritas de carácter consuetudinario, que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización y actividades; y sus autoridades aplican para la solución de sus conflictos, de acuerdo con el Pacto Federal y la soberanía de los Estados, que se regula en la ley de la materia.

"**Artículo 160.** El Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, estará integrado por:

"I. Una Asamblea de Autoridades Comunitarias, que se integrará en cada una de las comunidades indígenas, como órgano fundamental del sistema, que se integra por las autoridades tradicionales o mujeres y hombres de mayor edad y experiencia que tendrá por objetivo garantizar el buen funcionamiento y cumplimiento de las normas que rigen el sistema; y

"II. Comité de la policía comunitaria indígena, que se integrará de acuerdo a las necesidades de cada comunidad y se constituye como el órgano de dirección y organización operativa que, previo acuerdo y autorización de la asamblea, ejecuta las acciones de prevención del delito, vigilancia, auxilio y protección de los pueblos y comunidades indígenas e integrará el registro a que se refiere el artículo 165, fracción IV de esta ley.



"Artículo 161. La Asamblea de Autoridades Comunitarias nombrará, previa convocatoria, un coordinador de relaciones con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, que como mínimo cumplirá con los requisitos siguientes:

"a) Ser indígena, esto es, descendiente de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas;

"b) Ser originario de la comunidad y tener una residencia mínima de cinco años; y,

"c) Los demás requisitos que establezca la asamblea en la convocatoria.

"Será el representante del Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, ante las autoridades estatales y municipales en materia de seguridad durará 2 años en la encomienda."

"Artículo 162. El coordinador de relaciones con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, tendrá colaboración y coordinación permanente con la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, como coordinadora global del Sistema Estatal de Seguridad Pública, en temas de capacitación, asesoramiento, organización e intercambio de información de los integrantes de la policía comunitaria indígena; incidencia delictiva, aseguramientos y decomisos, así como cualquier otra información relacionada en materia de seguridad pública estatal y municipal.

"Sección única "Policía comunitaria indígena

"Artículo 163. La policía comunitaria indígena, es una organización auxiliar de la seguridad pública estatal y municipal y funcionará únicamente en los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con sus sistemas normativos internos.

"Artículo 164. La policía comunitaria indígena, se conformará de acuerdo a las Bases Generales siguientes:



"I. Se reconocerá como indígena a los pueblos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conserven sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, y políticas o partes de ella, de conformidad con la Constitución Federal y la ley de la materia;

"II. Se conformará y organizará de acuerdo con sus usos y costumbres, sin contravenir lo establecido en la Constitución Federal, Constitución Estatal y demás leyes federales, estatales y municipales;

"III. Los integrantes y representantes de la policía, se designarán en asamblea;

"IV. Las personas que no tengan el carácter de indígena, aun cuando residan en dichas comunidades, no formarán parte de dicha policía;

"V. El servicio que presten los integrantes y representantes de la policía será honorífico, voluntario, gratuito y podrá objetarse conciencia para su ejercicio;

"VI. Tendrá una organización de acuerdo a sus usos y costumbres y de conformidad con el ordenamiento jurídico estatal;

"VII. Su actuación se regirá por los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, además del respeto a los derechos humanos, a la no discriminación; a la igualdad, certeza, objetividad e imparcialidad; con sujeción a los usos y costumbres que aseguren la unidad nacional enmarcados en la ley;

"VIII. La adquisición, portación, conservación, y el uso de las armas, se sujetará al artículo 10 de la Constitución Federal;

"IX. Su domicilio será acreditable en los pueblos o comunidades indígenas que determinen sus asambleas comunitarias; y

"X. Las demás bases que prevea el reglamento de la presente ley.



"Artículo 165. La policía comunitaria indígena para la prevención y solución de conflictos al interior de las comunidades y pueblos indígenas reconocidos, colaborará en el ámbito de su comunidad, en las acciones siguientes:

"I. Orientar y prestar los servicios de prevención del delito, vigilancia, auxilio y protección a los habitantes que residan dentro de su comunidad;

"II. Auxiliar y actuar en apoyo a las instituciones de seguridad pública federal, estatal o municipal dentro de su comunidad;

"III. Colaborar y auxiliar a la autoridad de procuración e impartición de justicia, cuando sean requeridos en términos de ley;

"IV. Llevar un registro actualizado de identificación, ubicación, domicilio y región de los miembros de la policía, de conformidad de las Leyes Federal y Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la de Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero;

"V. Aplicar los sistemas normativos al interior de cada comunidad, respetando los derechos humanos y de manera relevante la dignidad e integridad de las mujeres;

"VI. Sólo en caso de flagrancia de probables responsables de algún delito, deberá ponerlos inmediatamente a disposición de las autoridades competentes con estricto cumplimiento de los plazos legalmente establecidos; y,

"VII. Llevar un registro de las personas que fueran sujetas a la aplicación del sistema normativo.

"Artículo 166. La actuación de la policía comunitaria indígena, por su propia naturaleza y características, no generará ninguna relación y obligación laboral, ni podrá considerarse a ninguna autoridad como patrón, por considerarse gratuita y constituir una tarea en beneficio de su comunidad. ...

"TRANSITORIOS

"Primero. La presente ley entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.



"Segundo. Se abroga la Ley Número 281 de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero número 14 de fecha 16 de febrero de 2007.

"Tercero. Una vez que entre en vigor la presente ley, en un término de 180 días se expedirá el reglamento de la presente ley.

"Cuarto. Se derogan todas aquellas disposiciones relacionadas a la seguridad pública, cuya regulación se prevea en la ley.

"Quinto. El Secretariado Ejecutivo, en un término de quince días, a partir de la entrada en vigor de la presente ley, transferirá los recursos humanos, financieros y materiales, asuntos en trámites de la Universidad Policial del Estado; de la Dirección General del Sistema Estatal de Información Policial y de la Dirección General de la Unidad Estatal de Telecomunicaciones a la Secretaría de Seguridad Pública.

"Sexto. Para el cumplimiento de las acciones derivadas por la entrada en vigor de la ley, el Consejo Estatal, la Secretaría, la Secretaría de Finanzas y Administración y la Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental y los Ayuntamientos en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán y desarrollarán los mecanismos de programación, ejecución e inversión presupuestaria para el cumplimiento de los objetivos y fines de la ley, conforme a la disponibilidad presupuestal.

"Séptimo. Los Ayuntamientos municipales, deberán hacer las previsiones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley, y en un plazo que no exceda de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor de esta ley, deberán adecuar sus ordenamientos jurídicos a las prescripciones contenidas en la ley, sin perjuicio de sus facultades constitucionales.

"Octavo. Las disposiciones legales de otros ordenamientos que beneficien al servicio y personal de seguridad pública conservarán su vigencia, hasta en tanto no se adecuen a la ley.

"Noveno. Remítase al titular del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Guerrero, para su conocimiento y efectos legales conducentes.



"Décimo. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero para su conocimiento general.

"Dada en el salón de sesiones del honorable Poder Legislativo, a los diecisiete días del mes de agosto del año dos mil dieciocho. Diputada presidenta. Elva Ramírez Venancio. Rúbrica. Diputado secretario. Eufemio Cesáreo Sánchez. Rúbrica. Diputada secretaria. Bárbara Mercado Arce. Rúbrica.

"En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 90, numeral 1 y 91, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, promulgo y ordeno la publicación, para su debida observancia, de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, en Casa Guerrero, residencia oficial del titular del Poder Ejecutivo Estatal, en la ciudad de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, a los veintiún días del mes de agosto del año dos mil dieciocho.

"El Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero. Lic. Héctor Antonio Astudillo Flores. Rúbrica. El secretario general de Gobierno. Lic. Florencio Salazar Adame. Rúbrica."

20. Así, se advierte que el Decreto 778 tiene por objeto reformar, adicionar y derogar diversos preceptos de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero. El **primer artículo del decreto reforma diversos preceptos**; en un gran número de artículos se refiere a pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, suprimiendo la referencia a comunidades indígenas. Además, reforma algunos conceptos y definiciones relativas a pueblos indígenas; autoridades ancestrales o tradicionales indígenas (antes hacía referencia a autoridades indígenas); al Sistema de Seguridad Comunitario Indígena (antes Policía Comunitaria). Igualmente, reforma diversos artículos relativos al acceso a la jurisdicción estatal, a la justicia indígena y los sistemas normativos. Por último, se observa también que se modificaron artículos relativos a la educación y lenguas indígenas; se dispuso el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de la comunidad; se reformaron otros artículos como el 60 de la citada ley que habla de la salud de las mujeres y niñas de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas atendiendo principalmente a su salud sexual y reproductiva.



21. El **segundo artículo** del Decreto Legislativo 778, adiciona diversos artículos e incorpora un capítulo sobre el Sistema de Seguridad Comunitario Indígena. Mientras que el **artículo tercero** de ese decreto deroga el artículo 54 de la Ley Número 701.

22. Ahora bien, por lo que hace a la Ley Número 777, regula el funcionamiento del Sistema Estatal de Seguridad Pública; establece competencias, bases de coordinación y colaboración entre los órdenes de gobierno; regula el sistema estatal de información de seguridad pública, entre otras. Además, destaca el capítulo III que regula el Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, como un sistema auxiliar de las autoridades estatales de seguridad pública que actuará en el marco del sistema normativo indígena y establece su integración. Igualmente, en la sección única regula la policía comunitaria indígena que, según dispone, funcionará únicamente en los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con sus sistemas normativos internos.

23. Consecuentemente, como se señaló en párrafos previos, el objeto de la presente acción de inconstitucionalidad se circunscribe a que se analice, por un lado, si el Decreto Legislativo 778 y la Ley Número 777, en su totalidad adolecen de vicios en el procedimiento, y, por otro lado, de no proceder dicha petición, se examine de forma específica la regularidad constitucional de diversos artículos de los referidos cuerpos normativos.

IV. Oportunidad

24. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹⁶ (de ahora en adelante "ley reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que si el último día del plazo fuere

¹⁶ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional 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."



inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Asimismo, se ha afirmado que, para efectos de calificar dicha oportunidad, es necesario que la norma publicada objetada sea producto a su vez de un nuevo acto legislativo.¹⁷

25. En ese tenor, este Tribunal Pleno estima que, en el caso, se cumple con este requisito procesal. Ello, pues se combate el Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero y del decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, publicados en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el viernes veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

26. Dado que el plazo para cuestionarlo corrió del sábado veinticinco de agosto al domingo veintitrés de septiembre de dos mil dieciocho, se estima que la acción de inconstitucionalidad resulta **oportuna**, pues la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó la demanda en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho; esto es el primer día hábil siguiente, tomando en consideración que el último día del plazo era domingo, considerado inhábil.

¹⁷ Guarda aplicación el criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 5/2004 y su acumulada 7/2004, aprobada por unanimidad de diez votos el dieciséis de marzo de dos mil cuatro, que se refleja en la tesis P./J. 27/2004, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, con número de registro digital: 181625, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad."



V. Legitimación

27. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia, disponen que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal,¹⁸ actuando a través de su legítimo representante.

28. Al respecto, en el asunto que nos ocupa, la mencionada Comisión Nacional impugnó el Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero y del decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero. El escrito fue interpuesto por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional. Este cargo se acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que, en sesión de trece de noviembre de dos mil catorce, la citada Cámara lo eligió como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprendía del trece de noviembre de dos mil catorce al catorce de noviembre del dos mil diecinueve. A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁹ y 18 de su reglamento interno,²⁰ establecen que la representación de la mencionada institución corresponde justamente a su presidente.

¹⁸ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

"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."

¹⁹ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."



29. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la demanda fue promovida por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por su debido representante.

VI. Causas de improcedencia y sobreseimiento

30. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, al ser de orden público, por lo que resulta necesario examinar las causales de sobreseimiento planteadas por las autoridades responsables.

31. En el caso, no se hicieron valer causales de improcedencia y/o sobreseimiento por parte del Poder Ejecutivo Local ni del Congreso Local. Este tribunal, tampoco advierte de oficio que se actualice alguna causal de improcedencia o sobreseimiento; entonces, al no existir impedimento procesal para el análisis del fondo de la acción, se procede al estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión accionante.

VII. Estudio de fondo

32. En el primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional accionante señaló que el Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, así como el decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, vulneran el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas, puesto que, en el proceso legislativo se omitió realizar consulta a las comunidades indígenas del Estado de Guerrero que se verían directamente afectadas por las modificaciones legales.

33. Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez es **fundado**. De un análisis del procedimiento legislativo que dio pie a cada uno de los de-

²⁰ **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."



cretos, no se advierte la celebración de una consulta indígena, conforme a las características que se ha señalado en el parámetro de regularidad constitucional, a la cual estaba obligada el Congreso Estatal al tratarse de una modificación legislativa que incide de manera directa en los derechos y prerrogativas de los pueblos y comunidades indígenas de esa entidad. Para explicar esta conclusión, el presente apartado se dividirá en dos subapartados: en el primero se explicará el parámetro de regularidad aplicable y los precedentes relacionados con la consulta indígena (A) y, en el segundo, se aplicará dicho parámetro al caso concreto (B).

A

La consulta a los pueblos y comunidades indígenas

34. Bajo el criterio de este Tribunal Pleno, el derecho a la consulta se advierte de una interpretación de los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Así, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe.

35. El derecho a la consulta ha sido desarrollado por este Tribunal Pleno de manera consistente en diversos asuntos. Primero, al resolver la **controversia constitucional 32/2012**,²¹ donde el Municipio indígena de Cherán demandó la invalidez de una reforma a la Constitución Local realizada el 16 de marzo de 2012.

²¹ Resuelta el **veintinueve de mayo de dos mil catorce**. Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. 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.



36. Ahí se estableció que el Municipio actor contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local y procedió a analizar si tal derecho fue respetado en el proceso legislativo que precedió a la reforma de la Constitución Local impugnada. El Municipio actor denunció que se realizaron unos "foros de consulta", en los que no se tuvo el cuidado de instaurar procedimientos adecuados con los representantes del Municipio; además, que dichos foros fueron suspendidos y reanudados sin el quórum suficiente y sin cumplir con el objetivo auténtico de consultarles. El Tribunal Pleno determinó que no constaba en juicio que el Municipio de Cherán haya sido consultado –de manera previa, libre e informada mediante un procedimiento adecuado y de buena fe, a través de las instituciones que lo representaban–, por lo que era claro que el proceder del Poder Legislativo demandado había violado su esfera de competencia y sus derechos, por lo que se declaró la invalidez de las normas impugnadas.

37. Luego, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas**,²² se decretó la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitido sin una consulta previa.

38. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**,²³ promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis

²² Resuelta el **diecinueve de octubre de dos mil quince**. Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

²³ Resuelta el **ocho de marzo de dos mil dieciséis**. Se aprobó 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 presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos séptimo y octavo relativos, respectivamente, al estudio de fondo y al análisis del precepto impugnado, consistentes en declarar la invalidez del artículo 27, párrafo quinto, de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.



Potosí, se solicitó la invalidez del quinto párrafo del artículo 27²⁴ de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de San Luis Potosí por violación del derecho de la comunidad indígena a ser consultada previo a la emisión del acto legislativo impugnado. El Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción del precepto impugnado al considerar que el procedimiento mediante el cual se adoptó la medida legislativa es contrario a lo establecido en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

39. Posteriormente, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas**²⁵ decretó la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, cultural-

²⁴ Artículo 27. El Consejo Consultivo se integrará de la siguiente forma:

"Por ciudadanos o ciudadanas con conocimientos y experiencia en materia de derechos y cultura indígena propuestos por las comunidades indígenas mediante el procedimiento siguiente: en cada uno de los Municipios con presencia indígena acreditada mediante el padrón de comunidades existente, se convocará a mujeres y hombres propuestos mediante asamblea comunitaria, Jueces auxiliares y comisariados ejidales de las comunidades indígenas para que en una sesión libre y de conformidad a sus procedimientos, elijan a un representante titular y un suplente, uno debe ser hombre y otro mujer y nunca del mismo género; para ser propuesto al nombramiento como integrante al Consejo Consultivo del instituto, lo cual será definido por la Junta Directiva, de conformidad a la convocatoria que al efecto se expida en términos del reglamento interior del instituto.

"El número total de integrantes del Consejo Consultivo será determinado por la Junta Directiva, pero en ningún caso podrá ser menor a 24 miembros.

"Si el representante titular del instituto es hombre, el suplente de éste será mujer, y viceversa. (Adicionado P.O. 29 de mayo de 2014)

"Además, se integrará al Consejo Consultivo, a los diputados de la Comisión de Asuntos Indígenas del honorable Congreso del Estado de San Luis Potosí."

²⁵ 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.



mente adecuada, informada y de buena fe. El Pleno de esta Corte concluyó 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 169, 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.

40. Por su parte, esta Suprema Corte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 84/2017**,²⁶ se pronunció sobre la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Se estimó que puede afectar a los pueblos indígenas en ese Estado por crear y regular una institución estatal destinada a la atención gratuita de las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas dentro del territorio estatal y, por ende, el Congreso Local tenía la obligación de consultarles directamente a los mismos, previo a la emisión de la norma impugnada.

41. Además, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**,²⁷ declaró la invalidez total del Decreto 534/2017 que contenía las reformas a diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya y la Ley del Sistema de Justicia Maya, ambos del Estado

²⁶ Resuelto del **veintiocho de junio de dos mil dieciocho**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

²⁷ Resuelta el **veintiocho de junio de dos mil dieciocho**. Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I., anunciaron sendos votos concurrentes.



de Yucatán, ya que no se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan las comunidades mayas de la entidad referida. Ello pues las normas eran susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de la comunidad, ya que no se trataba de meras modificaciones legales de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidades.

42. Por último, este Alto Tribunal, al fallar la **acción de inconstitucionalidad 108/2019**,²⁸ invalidó el Decreto Número 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, el cual configuraba, entre otras cuestiones, un procedimiento para la migración del modelo de elección actual bajo el sistema de partidos, a uno que permitiera la selección a través del sistema normativo interno de los pueblos y comunidades indígenas. En ese caso, se realizó una consulta que incurrió en diversas deficiencias que obligaron a reponerla en su totalidad: no garantizó una efectiva participación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Hidalgo; la información correspondiente no se realizó en todas las lenguas indígenas del Estado, y los medios tampoco resultaron idóneos para garantizar una participación culturalmente adecuada y completa de la consulta que se pretendía realizar. En consecuencia, no se pudo acreditar un verdadero diálogo con el Congreso del Estado de Hidalgo en relación con la consulta indígena en materia político-electoral.

43. En ese sentido, se advierte que el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas, tratándose de medidas legislativas que les afectan, ha

²⁸ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, fallada por el Tribunal Pleno el cinco de diciembre de dos mil diecinueve. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.



sido reconocido y consolidado a través de la jurisprudencia constante de este Tribunal Pleno.²⁹

44. Para arribar a tales determinaciones, se partió de la idea de la interpretación progresiva del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de texto siguiente:

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

"La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además

²⁹ Es importante dar cuenta que existen dos precedentes recientes del Tribunal Pleno en materia de consulta indígena, sin embargo, a la fecha del fallo del presente asunto los engroses aún no se encontraban disponibles. Controversia constitucional 30/2018, fallada el 26 de septiembre de 2019 bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández, donde se invalidó por seis votos el Decreto Número 2341 por el que se crea el Municipio de Tetelcingo, Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de esa entidad federativa el 22 de diciembre de 2017. Acción de inconstitucionalidad 116/2019, fallada el 12 de marzo de 2020 bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales, donde se declaró la invalidez, por nueve votos, del Decreto Número 204 que reforma el artículo 5o. de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el 19 de septiembre de 2019.



de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el Pacto Federal y la soberanía de los Estados.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

"V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

"VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.



"VII. Elegir, en los Municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos.

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

"VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

"B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.



"II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

"III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

"IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

"V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

"VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

"VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.



"VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

"Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las Legislaturas de las entidades federativas y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

"Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley."

45. Sobre esta norma, tal como se dijo en la controversia constitucional 32/2012,³⁰ lo que fue reiterado al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, así como en otros precedentes, la exposición de motivos de la reforma al artículo 2o. de la Constitución Federal, publicada el catorce de agosto de dos mil uno, trae a cuenta los antecedentes históricos que motivaron esa transformación:

"A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (No. 169,

³⁰ Páginas 66 a 68 de la sentencia.



1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes, valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

"Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aún profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

"Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

"En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4o. de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación Mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

"Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

"Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella,



las partes en conflicto convinieron en conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

"Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos (sic) cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Una vez suscritos los acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

"La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

"Como presidente de la República, estoy seguro que hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

"El Gobierno Federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

"He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

"Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envió como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmé que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimien-



to a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI Legislatura.

"El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ellas se inscriben en el marco (sic) nuevo derecho internacional en la materia –de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado–."

46. Entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar³¹ destaca, para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos:

"Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento.

"Documento 2

"Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

"...

³¹ Fuente: <<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/chiapas/docs/sanandres/p-conju-doc2.html>>



"d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

"...

"IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

"...

"4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

"Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los Municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de pronunciamientos conjuntos.

"Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciban y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas."



47. Adicionalmente, se ha analizado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,³² el cual, entre otras cuestiones, prevé:

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. ..."

"Artículo 7

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes

³² Adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa (publicado en el Diario oficial de la Federación el tres de agosto de ese año).



y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."

48. Así, este Tribunal Pleno ha concluido de manera reiterada que, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo primero y 2o. de la Constitución Federal y, 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados.

49. Esa consulta a los pueblos indígenas debe realizarse mediante procedimientos culturalmente adecuados, libres, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.³³

³³ En términos similares, el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas también está reconocido en el artículo 19 de la **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas**, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007; México votó a favor de esta declaración.

Por su parte, la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, aprobada el 14 de junio de 2016 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos dispone:



50. El criterio de este Tribunal Pleno ha sido consistente en señalar que la consulta indígena se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas, reconociendo que, en parte, el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Se ha considerado entonces que basta que se advierta que la normativa impugnada contiene reformas o modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena.

51. Esa consulta debe cumplirse bajo las características reconocidas en el parámetro de regularidad constitucional siguiente:

- **La consulta debe ser previa.** Antes de adoptar y aplicar las medidas legislativas que les afecten, por lo que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso.³⁴ Debe realizarse durante las pri-

"Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas

"...

"2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado."

También da sustento a esta consideración, lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka Vs. Surinam*; así como la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal en el amparo en revisión 631/2012, promovido por la Tribu Yaqui, tal como fue aludido expresamente en la citada acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas.

³⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador, Sentencia de Fondo y Reparaciones de 27 de junio de 2012.

"181. Al respecto, el Comité de Expertos de la OIT ha establecido, al examinar una reclamación en que se alegaba el incumplimiento por Colombia del Convenio No. 169 de la OIT, que el requisito de consulta previa implica que ésta debe llevarse a cabo antes de tomar la medida o realizar el proyecto que sea susceptible de afectar a las comunidades, incluyendo medidas legislativas y que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso."

Nota: La Corte IDH cita a su vez el Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (No. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90. Asimismo, OIT, Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Observación Individual sobre el Convenio No. 169 de la OIT, Argentina, 2005, párrafo 8. Asimismo, informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6, Apéndice A, párrafos 18 y 19.



meras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.³⁵

- **Libre.**³⁶ Busca asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de los procesos de consulta. Ello implica llevarse a cabo sin coerción, intimidación ni manipulación.³⁷

- **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.

- **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.

- **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 consen-

³⁵ Tribunal Pleno, acción de inconstitucionalidad 83/2015, página 89.

³⁶ Este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 32/2012, estableció que el Municipio actor de Cherán contaba con el derecho a la consulta previa, libre e informada por parte del Poder Legislativo Local. Ver página 73 de la sentencia. Sin que pase desapercibido que este Tribunal Pleno no ha desarrollado esta característica de la consulta de forma específica, por lo cual se retoma en el desarrollo de este apartado.

También debemos tomar en cuenta, como aspecto orientador, que en el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas, se regula el deber de la consulta como sigue: "*Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento, libre, previo e informado.*"

³⁷ Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, Informe del Seminario Internacional sobre Metodologías Relativas al Consentimiento Libre, Previo e Informado y los Pueblos Indígenas, E/C.19/2005/3, párrafo 46. Disponible en: <<http://www.cbd.int/doc/meetings/abs/absgtle-03/information/absgtle-03-inf-03-es.pdf>>



timiento 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.

52. Además, este Pleno ya ha concluido en diversos precedentes sobre consulta indígena en el marco de procesos legislativos –citados en párrafos previos– que si bien la decisión del Constituyente Permanente de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación,³⁸ la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas,³⁹ la Ley de la Comisión Nacional

³⁸ **Artículo 1o.** Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

"...

"V. Las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley, y ..."

Artículo 20. En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que se refiere esta ley.

"Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

"Las comunidades indígenas deberán ser consultadas y podrán participar en la definición de los programas federales que afecten directamente el desarrollo de sus pueblos y comunidades.

"Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en las disposiciones reglamentarias deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo."

Artículo 20 Bis. En los asuntos relacionados con el ámbito indígena, el Ejecutivo Federal consultará, en forma previa, a las comunidades indígenas, para que éstas emitan la opinión correspondiente."

³⁹ Ley abrogada el 4 de diciembre de 2018. (en esa misma fecha se publicó la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas).

Artículo 7. Las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público, así como para acceder plenamente a la gestión, servicios e información pública. Al Estado corresponde garantizar el ejercicio de los derechos previstos en este artículo, conforme a lo siguiente:



para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ya abrogada),⁴⁰ o la nueva Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas⁴¹ lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comu-

"a) En el Distrito Federal y las demás entidades federativas con Municipios o comunidades que hablen lenguas indígenas, los gobiernos correspondientes, en consulta con las comunidades indígenas originarias y migrantes, determinarán cuáles de sus dependencias administrativas adoptarán e instrumentarán las medidas para que las instancias requeridas puedan atender y resolver los asuntos que se les planteen en lenguas indígenas. ..."

"Artículo 14. Se crea el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, como organismo descentralizado de la administración pública federal, de servicio público y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Cultura, cuyo objeto es promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, el conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la nación, y asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia. Para el cumplimiento de este objeto, el instituto tendrá las siguientes características y atribuciones:

"...

"i) Actuar como órgano de consulta y asesoría de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de las instancias de los Poderes Legislativo y Judicial, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, y de las instituciones y organizaciones sociales y privadas en la materia."

"Artículo 20. El Consejo Nacional del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, previa consulta a los estudios particulares de los Institutos Nacional de Antropología e Historia y Nacional de Estadística, Geografía e Informática, a propuesta conjunta de los representantes de los pueblos y comunidades indígenas, y de las instituciones académicas que formen parte del propio consejo, hará el catálogo de las lenguas indígenas; el catálogo será publicado en el Diario Oficial de la Federación."

⁴⁰ **"Artículo 2.** La comisión tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo que tendrá las siguientes funciones:

"...

"XVI. Establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales; ..."

"Artículo 3. La comisión regirá sus acciones por los siguientes principios:

"...

"VI. Consultar a pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno. ..."

"Artículo 5. La comisión contará con una Junta de Gobierno, como órgano de gobierno; un director general, como órgano de administración; y un Consejo Consultivo, como órgano de consulta y vinculación con los pueblos indígenas y la sociedad."

⁴¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2018.

"Artículo 4. Para el cumplimiento de su objeto, el instituto tendrá las siguientes atribuciones y funciones:



nidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas. Así, las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

B

Aplicación al caso concreto

53. Una vez precisado lo anterior, se procede a analizar si en el proceso legislativo de los decretos impugnados, Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero y decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan las comunidades indígenas de la entidad referida.

"...

"**XXIII.** Será el órgano técnico en los procesos de consulta previa, libre e informada, cada vez que se prevean medidas legislativas y administrativas en el ámbito federal, susceptibles de afectar los derechos de los pueblos; ..."

"**Artículo 5.** Para dar cumplimiento a la fracción XXIII del artículo 4 de esta ley, el instituto diseñará y operará un sistema de consulta y participación indígenas, en el que se establecerán las bases y los procedimientos metodológicos para promover los derechos y la participación de las autoridades, representantes e instituciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la formulación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y demás planes y programas de desarrollo, así como para el reconocimiento e implementación de sus derechos.

"De igual forma, podrá llevar a cabo los estudios técnicos necesarios para la efectiva realización de los procesos de consulta."

"**Artículo 6.** El instituto en el marco del desarrollo de sus atribuciones, se regirá por los siguientes principios:

"...

"**VII.** Garantizar el derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, cada vez que el ejecutivo federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, susceptibles de afectarles, y ..."

"**Artículo 11.** El instituto contará con los órganos siguientes:

"...

"**III.** Un Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, como órgano de participación, consulta y vinculación con los pueblos indígenas y afromexicano; ..."



54. Para ello debe determinarse si: 1) la medida legislativa es susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, y 2) si se realizó una consulta que cumpla con los parámetros ya referidos.

1. Las medidas legislativas son susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas

55. En primer lugar se abordará el estudio de las modificaciones y adiciones realizadas a la Ley 701 a través del Decreto 778. En segundo término nos referiremos al Decreto 777.

1.1 Decreto 778 por el que se reformó la Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero

56. Esa ley⁴² tiene por objetivo –conforme a las reformas de agosto de 2018–⁴³ reconocer los derechos y cultura de los pueblos originarios indígenas

⁴² La Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero fue publicada por primera vez en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, el viernes 8 de abril de 2011. Antes de la reforma de 2018, esta ley disponía en su artículo 2 lo siguiente:

"Artículo 2. Es objeto de esta ley, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero y de las personas que los integran; garantizarles el ejercicio de sus formas específicas de organización comunitaria, de gobierno y administración de justicia, el respeto, uso y desarrollo de sus culturas, cosmovisión, conocimientos, lenguas, usos, tradiciones, costumbres, medicina tradicional y recursos así como el establecimiento de las obligaciones de la administración pública estatal y municipal del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos para elevar la calidad de vida de los pueblos y comunidades indígenas, promoviendo su desarrollo a través de partidas específicas en los presupuestos de egresos respectivos.

"Con la aprobación del decreto de reforma, esta ley cambió su denominación para llamarse 'Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afromexicanas'."

⁴³ **"Artículo 2.** Son objetivos de la presente ley:

"I. Reconocer los derechos y cultura de los pueblos originarios indígenas y comunidades afromexicanas del Estado y de las personas que los integran;

"II. Garantizar y promover el ejercicio de sus derechos civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales y político-electorales, salvaguardando sus formas específicas de organización comunitaria, el respeto, uso y desarrollo de sus culturas, cosmovisión, conocimientos, lenguas, usos, tradiciones, costumbres, medicina tradicional y recursos y,

"III. Establecer las obligaciones del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos para elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas."



y comunidades afromexicanas de Guerrero, y las personas que lo integran; garantizar y promover el ejercicio de sus derechos salvaguardando sus formas específicas de organización comunitaria y establecer las obligaciones del Gobierno del Estado y los Ayuntamientos para elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas.

57. Según el propio decreto, la iniciativa propuso las siguientes reformas, adiciones y derogaciones, mismas que fueron aprobadas:

1. La Ley 701 será reglamentaria de la sección II de los "Derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos" de la Constitución de Guerrero (artículo 1).

2. Se amplían a las comunidades afromexicanas los derechos sociales, económicos, ambientales y territoriales reconocidos a los pueblos indígenas. Lo que a su vez impacta en el nombre y en diversos artículos ya que implica la inclusión de la frase comunidades indígenas en los artículos 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 17, 21, 25, 26, 31, 33, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 55, 57, 58, 60, 61, 64 a 73, 73 Bis y 74.

3. Se precisan los sujetos obligados y garantes del cumplimiento de la Ley 701 (artículo 3).

4. Se reconoce a Chochoapa El Grande, Iliatenco y José Joaquín Herrera como pueblos originarios del Estado de Guerrero y al Municipio de Taxco de Alarcón con presencia indígena (artículo 5).

5. Se reconoce la autonomía de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas "en un marco constitucional que asegure la unidad nacional" (artículo 6).

6. Se actualizan los conceptos de: Autonomía, autoridades ancestrales o tradicionales indígenas, sistemas normativos para hacerlos coherentes con la Constitución Federal y Local. Así como el concepto de discriminación, con la finalidad de hacerlo armónico con la Ley número 214 (artículo 6).

7. Se reduce del 50% a "mayor de 40% preferentemente" el derecho de los pueblos indígenas para registrar candidatos representantes ante las autoridades electorales (artículo 26, fracción VIII).



8. Se amplía la participación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, las Secretarías de Asuntos Indígenas y Afromexicanos, de la Mujer y de la Juventud y la Niñez en la vigilancia, promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas (artículos 32 y 50).

9. Con la finalidad de contribuir con los mejores mecanismos de solución de conflictos que puedan suscitarse en los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas no sólo se refuerza su acceso a la jurisdicción del Estado, sino que se amplía a todos ellos la protección del Código Nacional de Procedimientos Penales, Ley Nacional de Ejecución Penal, Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia para Adolescentes y sobre todo la tutela reconocida en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (artículos 32 y 36).

10. De conformidad con el artículo 14 de la Constitución Local, recientemente reformado, se establece que en los casos de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad se estará a lo dispuesto en la legislación nacional (artículo 37).

11. En concordancia con la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero se reconoce el Sistema de Seguridad Comunitario Indígena como un mecanismo que coadyuvará, en el ámbito de la legislación estatal de la materia, a la vigencia del Estado de derecho, a la protección y conservación de orden público y la paz social de los pueblos indígenas en el que queda incluida la policía comunitaria indígena (se agrega un capítulo II, artículo 42 Bis, Ter y Quáter).

12. En coincidencia con las mejores prácticas internacionales y recogiendo los lineamientos programáticos de la Constitución Federal, se fortalece el derecho a la educación de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas para consagrar que será "con pertinencia intercultural y plurilingüística, laica, gratuita y de calidad". Así como "centros y cursos para conocimiento de las lenguas originarias". Con dicho objeto se implementará un sistema de becas y se facilitará el acceso al primer empleo de los egresados de conformidad con la ley de la materia (se adiciona el artículo 50 Bis)

13. Las propuestas de la Ley 701 ponen especial interés en el ejercicio y la eficacia de los derechos de las mujeres y niñas indígenas a efecto de avanzar sólidamente en la igualdad de derechos y oportunidades, se fortalece:



- El acceso de las mujeres a la salud sexual y reproductiva, con especial interés en las enfermedades infecto-contagiosa (artículo 60).
- La atención en la etapa de maternidad (artículo 60).
- Se prohíbe todo tipo de acuerdo o convenio que tenga como objeto matrimonios arreglados, sin el consentimiento de los involucrados, especialmente de las mujeres (adiciona un artículo 5 Bis).
- Se prohíbe el matrimonio de menores de conformidad con el artículo 417 del Código Civil del Estado (párrafo segundo del artículo 65 Bis).

14. Se establece que los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas participen "hasta en un 70%" de los derechos que percibe el Estado por concepto de la explotación racional de los recursos naturales de su comunidad y se destinen a la obra pública que determine el pueblo o la comunidad" (se adiciona el artículo 73 Bis). En el mismo sentido se establece la obligación de los Municipios y del gobierno de vigilar la adecuada celebración de los contratos y la ejecución de las obras públicas, así como el destino de dichos recursos a programas sociales.

58. De lo referido, se sigue que las modificaciones y adiciones realizadas mediante el Decreto 778 de la Ley Número 701 del Estado de Guerrero, sí son **susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad** y, por ende, el Congreso del Estado de Guerrero tenía la obligación de consultarles directamente a dichos pueblos, previo a la emisión de las normas impugnadas.

59. Los cambios legislativos tienen incidencia directa en temas como la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, el entendimiento de sus sistemas normativos y formas de organización interna, el sistema de seguridad comunitario, la educación a personas indígenas e inclusive, temas de salud y derechos de las mujeres indígenas, lo que impacta de manera especial y diferenciada.

60. No se trata de meras modificaciones legales de forma, sino cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden o pueden llegar a incidir en los derechos de los pueblos y comunidad indígenas.



61. Sobre este punto, el Poder Ejecutivo del Estado, en su informe, adujo que los decretos impugnados lejos de perjudicar a los pueblos indígenas, les benefician, ya que debido a la rebeldía y constantes desacatos atribuidos a diversos integrantes de pueblos indígenas, entre ellos de la policía comunitaria, el Gobierno Estatal consideró necesario crear los mecanismos normativos necesarios para atender y hacer frente a una preocupación social tanto en las comunidades, como en el Estado en general, por lo que se emitieron medidas administrativas y legales, como las presentes normas.

62. Este Tribunal Pleno no puede aceptar tal razonamiento ya que el criterio sostenido parte de la base de que la consulta indígena, en la vía legislativa, se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y/o comunidades indígenas. De lo contrario implicaría realizar un pronunciamiento *a priori*, imponiendo una visión central de Estado sin anteponer los intereses de los pueblos y comunidades indígenas. Si se adoptara esa postura, se estaría desconociendo que parte del objetivo de una consulta indígena es que sean los propios pueblos y comunidades indígenas quienes valoren qué es o qué no es lo que más les beneficia. Por ello, basta que en este caso se advierta que el decreto impugnado contiene modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas para exigir constitucionalmente, como requisito de validez, que se haya celebrado una consulta indígena.

1.2 Decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero.

63. La Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Estatal de Seguridad Pública y establecer las competencias, bases de coordinación y colaboración entre el Estado de Guerrero, la Federación, entidades federativas, los Municipios, así como todas las instituciones incluidos los órganos auxiliares que por las actividades que realizan contribuyan a los fines y el desarrollo de la seguridad pública.

64. Según el propio decreto, esta ley tiene como antecedentes cinco iniciativas en materia de seguridad presentadas entre octubre de dos mil dieciséis y



julio de dos mil dieciocho, por lo que las Comisiones Dictaminadoras determinaron su acumulación para realizar un solo proyecto de dictamen. Consideraron necesario contar con una norma jurídica en materia de seguridad pública que permita tener un sistema de coordinación institucional que regule los miembros de las instituciones de seguridad pública comunitario capaces de garantizar seguridad en sus comunidades; que sea una norma rigurosamente estricta en el método para seleccionar a quienes serán los elementos de seguridad pública encargados de la paz y gobernabilidad del Estado, entre otras.

65. De las iniciativas en estudio, las Comisiones Dictaminadoras advirtieron que la finalidad esencial es fortalecer el sistema de seguridad pública para que, a través de la coordinación institucional, se pueda garantizar la seguridad de los ciudadanos. Además, en cuanto a las policías comunitarias, señalaron que era jurídicamente viable que se garantice su permanencia, pero bajo esquemas que respeten el marco constitucional local, de acuerdo a su artículo 14, donde claramente se establece la competencia de las mismas, determinando además la necesidad de regular a esos cuerpos auxiliares de la seguridad pública, bajo los mismos mecanismos de los miembros de las instituciones de seguridad pública, lo que permitirá una mayor certeza y confianza en la ciudadanía.⁴⁴

66. De las cinco iniciativas acumuladas, se advierte que la tercera de ellas, presentada el veintiocho de octubre de dos mil dieciséis por integrantes del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano, motivaron su iniciativa de Ley del Sistema de Seguridad Pública y Municipios de Guerrero, en lo que interesa, en lo siguiente:

"Un tema que no podemos soslayar y que esta iniciativa contempla es la organización de las policías comunitarias, lo cual resulta sumamente importante para no vulnerar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, los cuales son reconocidos en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en lo que medularmente interesa se cita textualmente a continuación:

⁴⁴ Fojas 1888 y 1889 de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, Tomo IV/IV del Cuaderno de Pruebas del Poder Legislativo del Estado de Guerrero en la acción de inconstitucionalidad 81/2018.



"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.

"...

"VII. Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.'

"Por su parte con las reformas a nuestra Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, se reafirman los derechos citados con antelación, señalándose en el artículo 11 lo siguiente:

"Artículo 11. Se reconocen como derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, con sujeción a lo dispuesto en el orden constitucional y legal; ...'

"En este mismo contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una tesis aislada en torno a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas la cual señala textualmente lo siguiente:



"DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL. El artículo 2o., inciso A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Sin embargo, tal derecho no es absoluto, pues el propio precepto, en su quinto párrafo, lo acota al señalar que éste se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Además, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no implica una disminución a la soberanía nacional y menos aún, la creación de un Estado dentro del Estado mexicano, ya que tal derecho debe ser acorde con los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal y con la iniciativa de reformas al artículo 2o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001. Esto es, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, no implica su independencia política ni su soberanía, sino sólo la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado Mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional.'

"Cabe destacar que los grupos organizados de ciudadanos que se erigen en policía comunitaria es como consecuencia de los altos índices de delincuencia, y sin lugar a dudas su actuar en muchos de los casos ha logrado disminuir considerablemente los delitos en las regiones en donde han aparecido, pero también debemos de reconocer como acertadamente lo hace la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su resolución número 9/2016, dictada a las quejas presentadas por policías comunitarias del Municipio de Olinalá, que estos cuerpos de seguridad pública han realizado prácticas violatorias de garantías individuales y derechos humanos; uno de los tres propósitos de la recomendación número 9/2016, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la siguiente:

"c) Analizar y determinar la pertinencia de adoptar las medidas administrativas y modificaciones legislativas necesarias para evitar que hechos como los que dieron origen al presente caso no vuelvan a ocurrir, así como que se



investigue y sancione a las autoridades responsables y que se repare el daño por las violaciones a derechos humanos.’

"Es evidente que esta soberanía debe ser respetuosa de las resoluciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de cualquier *ombudsman* local o internacional, para ello, debemos de respetar en todo momento los derechos humanos y garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna, reconociendo en todo momento la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

"La presente iniciativa prevé una profesionalización total de los integrantes de los miembros de las instituciones de seguridad pública, además contempla los exámenes de control y confianza necesarios para tener elementos de seguridad pública responsables en el ejercicio de su deber.

"Asimismo, se prevé una seguridad pública descentralizada, con el propósito de hacer un mayor frente a la delincuencia, se plantean que sea estatal, regional, municipal y comunitaria.

"Además, con este nuevo instrumento normativo se plantea además un modelo de cuerpos de seguridad más cercanos a la ciudadanía, profesionalizados, conformando en su conjunto instituciones fuertes, donde los elementos encuentren seguridad social y económica que les permita cumplir con eficiencia en su deber de proteger y servir a su comunidad.

"Se procura en el cuerpo normativo de la presente iniciativa el respeto irrestricto a los derechos humanos, además de una profesionalización de los miembros de las instituciones de seguridad pública para hacer frente con la observación de protocolos internacionales en materia de disolución de manifestaciones públicas que afecten derechos de terceros, en donde deberá agotarse primeramente el diálogo como alternativa para la solución de conflictos sociales.

"La transparencia y rendición de cuentas también es un asunto de seguridad pública, por ello, se proponen esquemas en donde los ciudadanos conozcan cómo se ejerce el presupuesto de la materia, en este sentido creemos que



el Estado de Guerrero no está para despilfarrar el presupuesto en materia de seguridad pública ni de cualquier materia.

"Por ser una iniciativa con un numeroso articulado, de acuerdo a la técnica legislativa se ha decidido ordenarlo en títulos, libros, secciones y capítulos.

"Esta iniciativa debe ser el parteaguas para que exista un trabajo coordinado entre los poderes públicos de la entidad a efecto de lograr obtener una norma novedosa y exacta, acorde a las exigencias sociales actuales, que sea el instrumento rector para lograr tener una entidad en donde las libertades se ejerzan sin restricción alguna, pero sobre todo, una norma que sea la base de un modelo de seguridad pública que realmente sea efectiva en la prevención del delito.

"Es importante señalar que los diputados ciudadanos presentamos una iniciativa de decreto para reformar la Ley de Seguridad Pública del Estado de Guerrero Número 281 para establecer un cuerpo de seguridad pública denominado policía de proximidad social, cuya argumentación fue la siguiente:

"Actualmente en México, el tema de la seguridad pública es fundamental, y lo es, de manera particular, en el esquema de desarrollo económico, político y social de nuestro Estado. Es una función primordial, estipulada en nuestra Constitución Federal en su artículo 115, fracción III, inciso h), por lo que de manera responsable y desde la tribuna, es menester, sumar propuestas funcionales y posibles de llevarse a cabo por la actual policía preventiva municipal; esto sin dejar de observar que en el artículo 21 de nuestro citado ordenamiento federal, en sus párrafos noveno y décimo, se hace mención en el primero de éstos, que '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', para luego en el segundo de los párrafos en cita, manifiesta que: 'las Instituciones de Seguridad Pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional'.

"Aunado a lo anterior y conservando el orden armónico con la Constitución de nuestro Estado, en el tercer párrafo del artículo 172, se reafirma, que: 'La seguridad pública estará a cargo de una policía preventiva bajo el mando del presidente municipal ...', por ello consideramos que la política para hacer eficaz



y eficiente la labor de dicha policía, debe atender a una serie de reformas de tiro al blanco como bien lo plantean Franz Vanderschueren y otros, en el documento denominado 'Guía para la prevención local, hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana' (2009), en el que se fluctúa 'en un conflicto de opinión de entre la policía comunitaria, y de modelos de policía orientada a la resolución de problemas, y fórmulas más tradicionales' (Frühling, 2007).

"Se menciona que: 'este debate se complica en no pocos países por la escasa transparencia de algunas fuerzas policiales, los problemas de corrupción y de brutalidad o violencia en los procedimientos policiales. Una de las características transversales y recurrentes es la poca eficacia de las actuaciones policiales, que se suma a la falta de confianza en las instituciones de seguridad y justicia'.

"Lo anterior implica que la labor preventiva de la policía debe verse fortalecida desde lo local, con medidas propositivas que generen confiabilidad de ésta hacia las comunidades y se respeten los derechos humanos cabalmente, con el propósito inmediato de mejorar el grado de aceptación de las instituciones policiales y de sus prácticas, por parte de nuestra población guerrerense. ..."

67. Por su parte, la –quinta– iniciativa de Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, presentada por el gobernador de ese Estado, el veintisiete de julio de dos mil dieciocho, hace referencia a que:

"La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, emitió la recomendación número 09/2016, en contra del gobernador del Estado, el H. Congreso del Estado y el Ayuntamiento del Municipio de Olinalá, mediante la cual recomienda que se presenten las iniciativas de ley y de reformas necesarias, para asegurar el pleno respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas que definan como mínimo:

"a) una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia.

b) el establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal.



"En acatamiento a la recomendación por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Ejecutivo Estatal, previa consulta de los pueblos y comunidades indígenas y ciudadanía en general, envió al Congreso del Estado el 24 de abril de 2017, la iniciativa de decreto de reforma al artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, la cual fue aprobada por el Congreso del Estado el día 27 de julio del presente año, en los términos siguientes:

"La ley establecerá las bases para una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, para que los pueblos indígenas y afromexicanos apliquen sus propios sistemas normativos. Tratándose de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o afromexicanos, o bienes personales de alguno de sus miembros, se estará a lo dispuesto por la legislación aplicable.

"En cumplimiento a lo anterior, se contempló en la presente ley la creación del Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, como un sistema auxiliar de las autoridades en materia de seguridad pública estatal que contribuirá al mantenimiento del orden público y a la conservación de la paz social y actuará en el marco del Sistema Normativo Indígena.

"Este Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, estará integrado por una Asamblea de Autoridades Comunitarias, que se integrará en cada una de las comunidades indígenas, como órgano fundamental del Sistema, un Comité de la policía comunitaria indígena, que se integrará de acuerdo a las necesidades de cada comunidad y se constituye como el órgano de dirección y organización operativa, así como un coordinador de relaciones con el Sistema Estatal de Seguridad que mantendrá una colaboración estrecha con el Sistema Estatal de Seguridad Pública.

"Asimismo, se regula la policía comunitaria indígena, como una organización auxiliar de la seguridad pública estatal y municipal y que funcionará únicamente en los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con sus sistemas normativos internos. El servicio que presten sus integrantes y representantes de



la policía será honorífico, voluntario, gratuito y podrá objetarse conciencia para su ejercicio."

68. Ahora bien, es importante referirnos a algunos aspectos esenciales de la ley para evidenciar que impacta directamente los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Guerrero:

**"Título Segundo
"Sistema Estatal de Seguridad Pública**

**"Capítulo I
"Integración del Sistema Estatal de Seguridad Pública**

"Artículo 9. Las acciones que desarrollen las autoridades competentes de la seguridad pública en el Estado y los Municipios se coordinarán a través de un sistema estatal, mismo que se integrará con las instancias, instrumentos, políticas, servicios y acciones previstos en esta ley, tendientes a cumplir los objetivos y fines de la seguridad pública, de conformidad con lo que establece el artículo 21 de la Constitución Federal, la Constitución Estatal, la ley general y la presente ley."

"Artículo 10. El sistema estatal es el conjunto articulado de instancias, autoridades, planes, programas, acciones, instrumentos, mecanismos, acuerdos y convenios que vinculan a las instancias y autoridades estatales y municipales y ordenan el desarrollo integral, metodológico y sistemático de la función de seguridad pública, mediante la realización y cumplimiento de las políticas, lineamientos, procedimientos, atribuciones, obligaciones y facultades del ámbito estatal y municipal."

"Artículo 11. El sistema estatal estará integrado por:

"I. El Consejo Estatal de Seguridad Pública, que será la instancia superior del sistema estatal;

"II. La Conferencia Estatal de Seguridad Pública;



"III. La Secretaría de Seguridad Pública, en su carácter de coordinadora global del sistema estatal;

"IV. Los Consejos Municipales e Intermunicipales;

"V. El Secretariado Ejecutivo del sistema estatal; y

"VI. Las demás instancias vinculadas con la seguridad pública.

"El Poder Judicial del Estado y los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, podrán contribuir con las instancias que integran el sistema estatal, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de programas y acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública."

"Artículo 12. La organización, colaboración y coordinación en un marco de respeto a las atribuciones entre las instancias del Estado y los Municipios será el eje del sistema estatal.

"El reglamento que al efecto se expida desarrollará las facultades y atribuciones generales y específicas de los integrantes del sistema estatal para una efectiva coordinación."

"Capítulo II "Consejo Estatal

"Artículo 13. El Consejo Estatal es la instancia superior del sistema estatal, facultado para establecer políticas y aprobar acuerdos generales y específicos que permitan articular, coordinar e implementar los planes y programas en materia de seguridad pública; y se integra por:

"I. El gobernador constitucional del Estado, con el carácter de presidente;

"II. El secretario general de Gobierno, con el carácter de vicepresidente;

"III. El secretario de Seguridad Pública, con el carácter de coordinador;

"IV. El secretario de Protección Civil;



"V. El fiscal general del Estado;

"VI. Los presidentes de los consejos intermunicipales; y,

"VII. El secretario Ejecutivo del Sistema Estatal. ..."

"Artículo 16. El Consejo Estatal podrá invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar a personas, instituciones, organizaciones y representantes de la sociedad civil, asimismo al presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado, al presidente del Comité de Consulta y Participación Ciudadana y al presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado con derecho a voz, pero no a voto, que puedan exponer conocimientos y experiencias para alcanzar los fines de la seguridad pública.

"Los cargos en el Consejo Estatal serán honoríficos, excepto el del secretario Ejecutivo."

"Artículo 17. El Consejo Estatal tiene las atribuciones siguientes:

"...

"XXIV. Promover y desarrollar las bases para la coordinación del Sistema de Seguridad Comunitario Indígena con el sistema estatal; ..."

"Capítulo III

"Secretaría de Seguridad Pública del Estado, como coordinadora global del sistema estatal

"Artículo 20. La secretaría es la dependencia de coordinación global del sistema estatal, correspondiéndole como órgano de la administración pública estatal centralizada, la conducción y ejercicio de las funciones y servicios de seguridad pública previstas en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 08, y en otras disposiciones jurídicas."

"Artículo 21. El secretario, tendrá las atribuciones siguientes:



"...

"XVIII. Promover la capacitación y registro de los policías comunitarios, reconocidos en los términos de la presente ley; y, ..."

"Capítulo IV "Secretariado Ejecutivo

"Artículo 23. El Secretariado Ejecutivo es un órgano administrativo des-concentrado de la secretaría, de gestión y seguimiento con autonomía técnica presupuestal."

"Artículo 24. El secretario Ejecutivo, tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"VIII. Orientar a los Consejos Municipales e Intermunicipales, cuando lo requieran en la elaboración de su programa de seguridad pública municipal;

"IX. Coordinar la conformación de los Consejos Municipales e Intermunicipales de Seguridad Pública y los Comités Estatal y Municipal de consulta y participación ciudadana de la materia; así como apoyar y dar seguimiento a los acuerdos que de ellos emanen, vinculándolos al Sistema Estatal y Nacional; ..."

"Capítulo VI "Consejos municipales, intermunicipales e instancias regionales de seguridad pública

"Artículo 31. En el Estado se instalarán Consejos Municipales e Intermunicipales de seguridad pública, los que tendrán por funciones hacer posible la coordinación, planeación e implementación del sistema estatal, así como dar seguimiento a los acuerdos, lineamientos y políticas emitidos por el Consejo Estatal en los respectivos ámbitos de competencia.

"Por Consejo Municipal, se entiende aquel que se instala en un solo Municipio, atendiendo a la problemática que en materia de seguridad pública se presenta dentro del mismo.



"Por Consejo Intermunicipal, se entiende aquel que se instala con la totalidad de los Municipios que conforman una región económica preestablecida, en atención a sus necesidades específicas de incidencia delictiva, por su cercanía y características regionales, geográficas y demográficas.

"Por instancias regionales, son aquellas que se instalan para el cumplimiento de la función de seguridad pública donde sea necesaria la participación de dos o más Municipios de diferentes Estados, o de dos o más entidades federativas, en las que participarán las instituciones de seguridad pública correspondiente, con carácter temporal o permanente, a través de convenios."

"Artículo 32. Los Consejos Municipales de Seguridad Pública se integran con:

"I. El presidente municipal, quien lo presidirá y representará;

"II. El síndico procurador;

"III. El secretario general del Ayuntamiento;

"IV. El titular de Seguridad Pública Municipal;

"V. Un representante del Secretariado Ejecutivo;

"VI. El presidente del Consejo Consultivo de Comisarios Municipales;

"VII. Los presidentes de los comisariados ejidales y comunidades agrarias del Municipio;

"VIII. Un representante de cada una de las policías comunitarias que hubiera en el Municipio, designado por asamblea;

"IX. El presidente del Comité de Consulta y Participación Ciudadana Municipal;

"X. Un representante de la Fiscalía General del Estado de Guerrero;



"XI. Dos comisarios municipales, de los cuales en los Municipios con población indígenas o afroamericanas, uno deberá pertenecer a este sector de población; y,

"XII. Un secretario Ejecutivo, que será nombrado por el Consejo Municipal de Seguridad Pública a propuesta del presidente."

"**Artículo 33.** Los Consejos Intermunicipales de Seguridad Pública se integrarán con:

"I. Los presidentes municipales de los Ayuntamientos que lo conforman y serán presididos por quien resulte electo internamente;

"II. Un representante del Ejecutivo del Estado;

"III. Un representante del Secretariado Ejecutivo;

"IV. Los titulares de seguridad pública municipal;

"V. Los presidentes de los Comités de Consulta y Participación Ciudadana Municipales; y,

"VI. Un secretario ejecutivo que será electo por los presidentes municipales de los Ayuntamientos que lo integran.

"Los cargos en los Consejos Municipales e Intermunicipales serán honoríficos, excepto el del secretario ejecutivo de los Consejos Municipales e Intermunicipales."

"**Artículo 34.** Los Consejos Municipales e Intermunicipales de seguridad pública, según corresponda, tendrán las atribuciones siguientes:

"I. Formular estrategias y acciones para el establecimiento de políticas en materia de seguridad pública;

"II. Elaborar los Programas de Seguridad Pública Municipales, Intermunicipales y Regionales según corresponda y turnarlos a los Ayuntamientos, al Con-



sejo Intermunicipal y Regional, respectivamente, para su aprobación; los cuales deberán contener por lo menos:

"a) Justificación;

"b) Diagnóstico;

"c) Objetivos;

"d) Estrategias;

"e) Líneas de acción;

"f) Requerimiento y financiamiento;

"g) Metas;

"h) Evaluación;

"i) Propuesta de distribución y aplicación de los recursos del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios en materia de Seguridad Pública del Ramo 33, y

"j) Acta de sesión de los consejos municipal e intermunicipal, respectivamente;

"III. Elaborar propuestas de reformas a leyes y reglamentos en materia de seguridad pública;

"IV. Formular propuestas para eficientar el sistema estatal;

"V. Coordinar sus acciones con el Consejo Estatal;

"VI. Vigilar y evaluar periódicamente el desarrollo y cumplimiento de los programas de seguridad pública en su jurisdicción;



"VII. Coadyuvar en la integración de los Comités de Consulta y Participación Ciudadana, que tendrán por objeto contribuir a la búsqueda de soluciones a la problemática que afronte la seguridad pública en sus respectivas jurisdicciones;

"VIII. Celebrar convenios y acuerdos cuando para la realización de acciones conjuntas se comprendan materias que rebasen los ámbitos de su competencia; y,

"IX. Las demás atribuciones que le confiere la ley y otras disposiciones jurídicas aplicables."

"**Artículo 35.** Los presidentes y los secretarios ejecutivos de los Consejos Municipales e Intermunicipales de Seguridad Pública, en el ámbito de su competencia, contarán con atribuciones afines a las de su similar del ámbito estatal."

"**Artículo 36.** Los Consejos Municipales e Intermunicipales, comunicarán al Consejo Estatal, por conducto de sus presidentes los acuerdos que se tomen en la materia.

"Los Consejos Municipales, Intermunicipales y las instancias regionales, podrán proponer a la conferencia y al Consejo Estatal, acuerdos, programas específicos y convenios sobre las materias de coordinación."

"Título Tercero

"Autoridades estatales y municipales en materia de seguridad pública

"Capítulo I

"Autoridades estatales

"**Artículo 55.** En el ámbito estatal, son autoridades para el análisis, discusión, toma de decisiones y ejecución en materia de seguridad pública, las siguientes:

"I. El Consejo Estatal;

"II. El gobernador del Estado;



"III. El secretario General de Gobierno;

"IV. El secretario de Seguridad Pública; y

"V. El fiscal general del Estado."

Capítulo II **Autoridades municipales**

"**Artículo 56.** En el ámbito municipal, son autoridades para el análisis, discusión y toma de decisiones en materia de seguridad pública, las siguientes:

"I. Los Consejos Municipales e Intermunicipales:

"II. Los Ayuntamientos municipales;

"III. Los presidentes municipales;

"IV. Los síndicos procuradores;

"V. Los titulares de seguridad pública municipal; y

"VI. Los comisarios o delegados municipales."

"**Artículo 57.** El Municipio es la primera línea de contención para hacer frente a las conductas ilícitas con el Estado de fuerza con que cuenta, a fin de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos, en toda su jurisdicción territorial.

"Los Municipios podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de la función de seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito. Cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa se haga cargo en forma temporal de esta función o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio. ..."



"Título Noveno
"Servicios auxiliares de la seguridad pública

"Capítulo I
"Policía auxiliar

"**Artículo 153.** La función de seguridad pública no podrá ser objeto de concesión a particulares. El Estado y los Municipios en el ámbito de su competencia, podrán prestar el servicio de seguridad a personas o instituciones, previo el pago de los derechos correspondientes, y en base a las modalidades y características que se deriven de la ley."

"**Artículo 154.** El Estado y los Municipios, cada uno en el ámbito de su competencia, podrán contar con instituciones, unidades o agrupamientos de policía auxiliar descentralizados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la prestación de servicios de seguridad, custodia, traslado de valores, protección y vigilancia de personas, así como aquellas que produzcan bienes y servicios que contribuyan a la generación de riqueza para el Estado."

"El Estado regulará y controlará el servicio de seguridad armado que, en su caso, presten los Municipios; así como impulsar la homologación del equipamiento y procedimientos derivados de la prestación del servicio."

"**Artículo 155.** Por la prestación de los servicios de seguridad de los organismos de policía auxiliar del Estado o los Municipios, se cubrirán los derechos correspondientes, cuyo monto será determinado en las disposiciones aplicables."

"**Artículo 156.** Los ingresos que perciban el Estado y los Municipios por los derechos a que se refiere el artículo anterior, serán destinados exclusivamente a la administración, adquisición, conservación, mantenimiento de armamento, equipo, vehículos y demás de naturaleza similar, necesarios para la adecuada y eficaz prestación del servicio de seguridad."

"**Artículo 157.** Las Secretarías de Seguridad Pública del Estado, de Finanzas y Administración, de Contraloría y Transparencia Gubernamental del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán sistemas y



mecanismos administrativos, presupuestarios y de control, para que los ingresos se destinen con transparencia a los fines establecidos en el artículo anterior. Esta misma disposición observaran (sic) los Municipios de acuerdo con sus órganos de administración y control interno de los recursos."

"Capítulo II "Policía rural

"Artículo 158. La policía rural como auxiliar de la seguridad pública estatal, tendrá por objeto mantener la seguridad, tranquilidad y el orden público en las comunidades de los Municipios en que funcione y opere.

"Las acciones y el actuar de la policía rural y sus integrantes serán con estricto apego a los principios constitucionales de legalidad y eficiencia; por lo que deberán observar una conducta ejemplar y honrada, con pleno respeto a los derechos humanos.

"La policía rural quedará integrada por los agrupamientos que incorporen a miembros de su propia comunidad, con sentido de pertenencia e identidad de zona o región, para la prestación del servicio de seguridad pública, el cual formará parte de la policía estatal; su organización, dirección, funcionamiento y actuación se regirá conforme a esta ley y demás disposiciones aplicables en la materia."

"Capítulo III "Sistema de Seguridad Comunitario Indígena

"Artículo 159. El Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, es un sistema auxiliar de las autoridades en materia de Seguridad Pública Estatal que contribuirá al mantenimiento del orden público y a la conservación de la paz social y actuará en el marco del Sistema Normativo Indígena, entendido éste como el conjunto de normas jurídicas orales y escritas de carácter consuetudinario, que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización y actividades; y sus autoridades aplican para la solución de sus conflictos, de acuerdo con el Pacto Federal y la soberanía de los Estados, que se regula en la ley de la materia."



"Artículo 160. El Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, estará integrado por:

"I. Una Asamblea de Autoridades Comunitarias, que se integrará en cada una de las comunidades indígenas, como órgano fundamental del sistema, que se integra por las autoridades tradicionales o mujeres y hombres de mayor edad y experiencia que tendrá por objetivo garantizar el buen funcionamiento y cumplimiento de las normas que rigen el sistema; y

"II. Comité de la policía comunitaria indígena, que se integrará de acuerdo a las necesidades de cada comunidad y se constituye como el órgano de dirección y organización operativa que, previo acuerdo y autorización de la asamblea, ejecuta las acciones de prevención del delito, vigilancia, auxilio y protección de los pueblos y comunidades indígenas e integrará el registro a que se refiere el artículo 165, fracción IV de esta ley."

"Artículo 161. La Asamblea de Autoridades Comunitarias nombrará, previa convocatoria, un coordinador de relaciones con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, que como mínimo cumplirá con los requisitos siguientes:

"a) Ser indígena, esto es, descendiente de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas;

"b) Ser originario de la comunidad y tener una residencia mínima de cinco años; y,

"c) Los demás requisitos que establezca la Asamblea en la convocatoria.

"Será el representante del Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, ante las autoridades estatales y municipales en materia de seguridad durará 2 años en la encomienda."

"Artículo 162. El coordinador de relaciones con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, tendrá colaboración y coordinación permanente con la Secretaría de Seguridad Pública Estatal, como coordinadora global del Sistema Estatal de



Seguridad Pública, en temas de capacitación, asesoramiento, organización e intercambio de información de los integrantes de la policía comunitaria indígena; incidencia delictiva, aseguramientos y decomisos, así como cualquier otra información relacionada en materia de seguridad pública estatal y municipal."

"Sección Única "Policía comunitaria indígena"

"**Artículo 163.** La policía comunitaria indígena, es una organización auxiliar de la seguridad pública estatal y municipal y funcionará únicamente en los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con sus sistemas normativos internos."

"**Artículo 164.** La policía comunitaria indígena, se conformará de acuerdo a las bases generales siguientes:

"I. Se reconocerá como indígena a los pueblos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conserven sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, y políticas o partes de ella, de conformidad con la Constitución Federal y la ley de la materia;

"II. Se conformará y organizará de acuerdo con sus usos y costumbres, sin contravenir lo establecido en la Constitución Federal, Constitución Estatal y demás leyes federales, estatales y municipales;

"III. Los integrantes y representantes de la policía, se designarán en asamblea;

"IV. Las personas que no tengan el carácter de indígena, aun cuando residan en dichas comunidades, no formarán parte de dicha policía;

"V. El servicio que presten los integrantes y representantes de la policía será honorífico, voluntario, gratuito y podrá objetarse conciencia para su ejercicio;

"VI. Tendrá una organización de acuerdo a sus usos y costumbres y de conformidad con el ordenamiento jurídico estatal;



"VII. Su actuación se regirá por los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, honradez, además del respeto a los derechos humanos, a la no discriminación; a la igualdad, certeza, objetividad e imparcialidad; con sujeción a los usos y costumbres que aseguren la unidad nacional enmarcados en la ley;

"VIII. La adquisición, portación, conservación, y el uso de las armas, se sujetará al artículo 10 de la Constitución Federal;

"IX. Su domicilio será acreditable en los pueblos o comunidades indígenas que determinen sus asambleas comunitarias; y,

"X. Las demás bases que prevea el reglamento de la presente ley."

"Artículo 165. La policía comunitaria indígena para la prevención y solución de conflictos al interior de las comunidades y pueblos indígenas reconocidos, colaborará en el ámbito de su comunidad, en las acciones siguientes:

"I. Orientar y prestar los servicios de prevención del delito, vigilancia, auxilio y protección a los habitantes que residan dentro de su comunidad;

"II. Auxiliar y actuar en apoyo a las instituciones de seguridad pública federal, estatal o municipal dentro de su comunidad;

"III. Colaborar y auxiliar a la autoridad de procuración e impartición de justicia, cuando sean requeridos en términos de ley;

"IV. Llevar un registro actualizado de identificación, ubicación, domicilio y región de los miembros de la policía, de conformidad de las Leyes Federal y Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la de Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero;

"V. Aplicar los sistemas normativos al interior de cada comunidad, respetando los derechos humanos y de manera relevante la dignidad e integridad de las mujeres;



"VI. Sólo en caso de flagrancia de probables responsables de algún delito, deberá ponerlos inmediatamente a disposición de las autoridades competentes con estricto cumplimiento de los plazos legalmente establecidos; y

"VII. Llevar un registro de las personas que fueran sujetas a la aplicación del sistema normativo."

"Artículo 166. La actuación de la policía comunitaria indígena, por su propia naturaleza y características, no generará ninguna relación y obligación laboral, ni podrá considerarse a ninguna autoridad como patrón, por considerarse gratuita y constituir una tarea en beneficio de su comunidad ..."

69. De lo referido, se sigue que la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, sí es **susceptible de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad** y, por ende, el Congreso del Estado de Guerrero tenía la obligación de consultarles directamente a dichos pueblos, previo a la emisión de las normas impugnadas bajo los parámetros requeridos.

70. Los cambios legislativos tienen incidencia directa en el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas de Guerrero. La Constitución General dispone el derecho a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; para elegir a sus autoridades o representantes en el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.⁴⁵

⁴⁵ **"Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes.



71. No obstante, la Ley 777 incide en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas al regular la forma en la que operarán las policías comunitarias y el Sistema de Seguridad Comunitario Indígena lo cual indudablemente impacta en las formas de organización de los pueblos y comunidades indígenas quienes tienen el derecho a determinarlo de manera libre y autónoma.

72. En este punto es importante destacar que este Tribunal Pleno estima que no sólo los apartados específicos que regulan esos dos aspectos de manera más robusta –capítulo tercero sobre el Sistema de Seguridad Comunitario y la sección única sobre la policía comunitaria indígena– tienen incidencia directa en los pueblos y comunidades indígenas. Sino todo el cuerpo legislativo que establece un sistema de seguridad pública en Guerrero cuyo objetivo es coordinar distintos ámbitos e instancias. Sería desacertado establecer que sólo esos dos aspectos inciden de manera directa en la vida comunitaria indígena y sus formas de organización.

73. Esta ley integra un Sistema Estatal de Seguridad Pública que se entiende como un articulado de instancias, autoridades, planes, programas, acciones, instrumentos, mecanismos, acuerdos y convenios que se vinculan entre sí en los ámbitos estatal, municipal y comunitario para ordenar el desarrollo integral, metodológico y sistemático de la función de seguridad pública, mediante la realización y cumplimiento de las políticas, lineamientos, procedimientos, atribuciones, obligaciones y facultades del ámbito estatal y municipal.⁴⁶

74. Ese sistema estatal establece una instancia superior, que será el Consejo Estatal, además de integrarse por otras instancias como los Consejos Municipales e Intermunicipales.⁴⁷ Luego refiere que el Consejo Estatal es la instancia

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el Pacto Federal y la soberanía de los Estados. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. ..."

⁴⁶ Artículo 2.

⁴⁷ "Artículo 11. El sistema estatal estará integrado por:

"I. El Consejo Estatal de Seguridad Pública, que será la instancia superior del sistema estatal;



facultada para establecer políticas generales y aprobar acuerdos para articular, coordinar e implementar los planes y programas de seguridad pública. Ese Consejo se integra⁴⁸ por el gobernador, secretarios de gobierno, seguridad pública y protección civil, fiscal general, presidente de los Consejos Intermunicipales y secretario ejecutivo del sistema estatal. Dentro de sus atribuciones se encuentra promover y desarrollar las bases para la coordinación del Sistema de Seguridad Comunitario Indígena con el sistema estatal.⁴⁹

75. Enseguida, establece la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, siendo la dependencia a la cual le corresponde la conducción y ejercicio de las funciones de seguridad pública.⁵⁰ Su titular cuenta con atribuciones para promover la capacitación y registro de los policías comunitarios reconocidos en los términos de esa Ley 777.⁵¹ La Secretaría tendrá un secretariado ejecutivo, cuyo

"II. La Conferencia Estatal de Seguridad Pública;

"III. La Secretaría de Seguridad Pública, en su carácter de coordinadora global del sistema estatal;

"IV. Los Consejos Municipales e Intermunicipales;

"V. El Secretariado Ejecutivo del sistema estatal; y

"VI. Las demás instancias vinculadas con la seguridad pública.

"El Poder Judicial del Estado y los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, podrán contribuir con las instancias que integran el sistema estatal, en la formulación de estudios, lineamientos e implementación de programas y acciones que permitan alcanzar los fines de la seguridad pública."

⁴⁸ "Artículo 13. El Consejo Estatal es la instancia superior del sistema estatal, facultado para establecer políticas y aprobar acuerdos generales y específicos que permitan articular, coordinar e implementar los planes y programas en materia de seguridad pública; y se integra por:

"I. El gobernador constitucional del Estado, con el carácter de presidente;

"II. El secretario general de Gobierno, con el carácter de vicepresidente;

"III. El secretario de Seguridad Pública, con el carácter de coordinador;

"IV. El secretario de Protección Civil;

"V. El fiscal general del Estado;

"VI. Los presidentes de los Consejos Intermunicipales; y

"VII. El secretario ejecutivo del sistema estatal."

⁴⁹ "Artículo 17. El Consejo Estatal tiene las atribuciones siguientes:

"...

"XXIV. Promover y desarrollar las bases para la coordinación del Sistema de Seguridad Comunitario Indígena con el sistema estatal; ..."

⁵⁰ "Artículo 20. La secretaría es la dependencia de coordinación global del Sistema Estatal, correspondiéndole como órgano de la administración pública estatal centralizada, la conducción y ejercicio de las funciones y servicios de seguridad pública previstas en el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero número 08, y en otras disposiciones jurídicas."

⁵¹ "Artículo 21. El secretario, tendrá las atribuciones siguientes:



titular tiene entre sus atribuciones la de orientar a los Consejos Municipales e Intermunicipales cuando lo requieran, en la elaboración de su programa de seguridad pública municipal.⁵²

76. Como otro órgano integrador de este sistema se tiene a los Consejos Municipales –instalado en un solo Municipio para atender a la problemática en materia de seguridad dentro del mismo– así como un consejo intermunicipal que se instala con la totalidad de los Municipios que conforman una región económica preestablecida. Los Consejos Municipales se integran por diversas autoridades, así como un representante de cada una de las policías comunitarias que hubiera en el Municipio designado por la asamblea.⁵³

"...

"XVIII. Promover la capacitación y registro de los policías comunitarios, reconocidos en los términos de la presente ley, y..."

⁵² "Artículo 23. El Secretariado Ejecutivo es un órgano administrativo desconcentrado de la secretaría, de gestión y seguimiento con autonomía técnica presupuestal."

"Artículo 24. El secretario ejecutivo, tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"VIII. Orientar a los Consejos Municipales e Intermunicipales, cuando lo requieran en la elaboración de su Programa de Seguridad Pública Municipal."

⁵³ "Artículo 31. En el Estado se instalarán Consejos Municipales e Intermunicipales de Seguridad Pública, los que tendrán por funciones hacer posible la coordinación, planeación e implementación del sistema estatal, así como dar seguimiento a los acuerdos, lineamientos y políticas emitidos por el Consejo Estatal en los respectivos ámbitos de competencia.

"Por Consejo Municipal, se entiende aquel que se instala en un solo Municipio, atendiendo a la problemática que en materia de seguridad pública se presenta dentro del mismo.

"Por Consejo Intermunicipal, se entiende aquel que se instala con la totalidad de los Municipios que conforman una región económica preestablecida, en atención a sus necesidades específicas de incidencia delictiva, por su cercanía y características regionales, geográficas y demográficas.

"Por instancias regionales, son aquellas que se instalan para el cumplimiento de la función de seguridad pública donde sea necesaria la participación de dos o más Municipios de diferentes Estados, o de dos o más entidades federativas, en las que participarán las instituciones de seguridad pública correspondiente, con carácter temporal o permanente, a través de convenios."

"Artículo 32. Los Consejos Municipales de Seguridad Pública se integran con:

"I. El presidente municipal, quien lo presidirá y representará;

"II. El síndico procurador;

"III. El secretario general del Ayuntamiento;

"IV. El titular de Seguridad Pública Municipal;

"V. Un representante del Secretariado Ejecutivo;

"VI. El presidente del Consejo Consultivo de Comisarios Municipales;

"VII. Los presidentes de los comisariados ejidales y comunidades agrarias del Municipio;

"VIII. Un representante de cada una de las policías comunitarias que hubiera en el Municipio, designado por Asamblea;



77. Es decir que la ley establece un sistema que se va articulando a través de diversas instancias de toma de decisión, ejecutoras, entre otras, que pueden estar conformadas directa o indirectamente por representantes indígenas e incidir en las políticas de seguridad y en los ámbitos comunitarios que se instrumentan.

78. Por ello, la ley de forma íntegra, al articular el sistema de seguridad pública, incide en las formas de organización y las autonomías indígenas.

2. Análisis sobre la consulta indígena

79. Una vez establecido que las medidas legislativas inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se actualizan los criterios del Tribunal Pleno para efectos de la aplicabilidad de la consulta indígena.

80. Del análisis de la demanda se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos alega que no se llevó a cabo consulta alguna a los pueblos y comunidades de Guerrero, previo a la emisión de los decretos impugnados. Mientras que las autoridades en sus informes sostuvieron que sí se realizó una consulta previa, lo cual, alegan, fue inclusive del conocimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

81. Para que el Tribunal Pleno pueda pronunciarse sobre este punto, nos referiremos a las características mínimas procedimentales que deben observar

"IX. El presidente del Comité de Consulta y Participación Ciudadana Municipal;

"X. Un representante de la Fiscalía General del Estado de Guerrero;

"XI. Dos comisarios municipales, de los cuales en los Municipios con población indígenas o afro-mexicanas, uno deberá pertenecer a este sector de población; y

"XII. Un secretario ejecutivo, que será nombrado por el Consejo Municipal de Seguridad Pública a propuesta del presidente."

"Artículo 33. Los Consejos Intermunicipales de Seguridad Pública se integrarán con:

"I. Los presidentes municipales de los Ayuntamientos que lo conforman y serán presididos por quien resulte electo internamente;

"II. Un representante del Ejecutivo del Estado;

"III. Un representante del Secretariado Ejecutivo;

"IV. Los titulares de Seguridad Pública Municipal;

"V. Los presidentes de los Comités de Consulta y Participación Ciudadana Municipales, y

"VI. Un secretario Ejecutivo que será electo por los presidentes municipales de los Ayuntamientos que lo integran."



los procesos de consulta y en lo particular a los foros de consulta realizados en el presente caso, para exponer la conclusión de este Tribunal Pleno en el sentido de que, como lo alega la accionante, es fundado su motivo de invalidez puesto que **no se llevó a cabo una consulta indígena válida**.

82. Este Tribunal Pleno debe verificar si la consulta a comunidades indígenas sobre las medidas legislativas se realizó conforme a lo requerido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.⁵⁴

83. Para ello es importante analizar el proceso de consulta a la luz de las características o principios rectores internacionalmente reconocidos –y que han sido consolidados bajo una línea jurisprudencial constante por este Alto Tribunal– relativos a las características ya desarrolladas en el apartado (A) de ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada, de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo. Por otra parte, es trascendental que este Tribunal Pleno se pronuncie sobre la necesidad de que los procesos de consulta se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que permitan llevar a buen término las mismas bajo los principios rectores característicos.

84. Es decir, por una parte, esta Suprema Corte ha desarrollado una línea jurisprudencial sólida relativa a los elementos de la consulta previa, sin embargo, es importante un pronunciamiento sobre los parámetros generales –a falta de un marco regulatorio– para la realización de los procesos de consulta.

85. El informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, de quince de julio de dos

⁵⁴ "Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin."



mil nueve,⁵⁵ reiteró que el deber de celebrar consultas aplica siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad; la decisión se relaciona con intereses o las condiciones específicas de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios como es el caso de ciertas leyes. Además, de manera contundente, el relator especial afirmó:

"42. En general las decisiones del Estado deben adoptarse mediante un proceso democrático en que los intereses del público estén debidamente representados. Los procedimientos para notificar al público en general y recibir sus observaciones refuerzan a menudo en forma apropiada los procesos democráticos representativos de adopción de decisiones del Estado. No obstante, **cuando las decisiones del Estado afectan los intereses particulares de los pueblos indígenas, se requieren procedimientos especiales y diferenciados de consultas, procedimientos especiales que se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política.** El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, así como los diversos componentes normativos de dicho deber, se basan en el reconocimiento generalizado, como se manifiesta en la declaración, de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas."

86. Igualmente, el relator especial en el referido informe dio cuenta de que, para lograr un clima de confianza y respeto mutuo en las consultas, el procedimiento consultivo debe ser en sí resultado del consenso, ya que en muchas ocasiones los procedimientos de consulta no son efectivos ni gozan de confianza de los pueblos indígenas porque éstos no son incluidos debidamente en las

⁵⁵ A/HRC/12/34. 15 de julio de 2009. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Disponible en: http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2009_hrc_annual_report_sp.pdf



deliberaciones que dan lugar a la definición y aplicación de los procedimientos de consulta.⁵⁶

87. Además, recomendó en su informe lo siguiente:

" ...

"65. Las características específicas de los procedimientos de consulta requeridos variarán según la naturaleza de la medida propuesta, el alcance de su impacto en los pueblos indígenas y la naturaleza de los intereses o derechos de los pueblos indígenas que estén en juego. Sin embargo, en todos los casos en que se aplique el deber de celebrar consultas su finalidad deberá ser obtener el consentimiento o el acuerdo de los pueblos indígenas afectados. De ahí que **las consultas deban realizarse en las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de adopción de decisiones.**

"66. El principio de que el consentimiento de los pueblos indígenas deberá ser la finalidad de las consultas no implica que la obtención del consentimiento sea un requisito absoluto en todas las situaciones. En todos los casos, es fundamental que el Estado haga un esfuerzo de buena fe para llegar a un acuerdo. Los pueblos indígenas también deben procurar de buena fe alcanzar el consenso sobre las medidas propuestas y evitar las posiciones inflexibles cuando las medidas propuestas se basen en intereses públicos legítimos.

"67. No obstante el carácter necesariamente variable de los procedimientos de consulta en los diversos contextos, los Estados deben definir en la ley los procedimientos de consulta requeridos para determinadas categorías de actividades, como las de extracción de recursos naturales, que se realizan en territorios indígenas o que los afectan. Dichos procedimientos, previstos en leyes o reglamentos o en mecanismos especiales de consulta, deben por su parte ser elaborados en consulta con los pueblos indígenas.

⁵⁶ A/HRC/12/34. 15 de julio de 2009. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Párrafo 51. Disponible en: http://unsr.jamesanaya.org/docs/annual/2009_hrc_annual_report_sp.pdf



"68. La celebración de consultas con los pueblos indígenas sobre los elementos mismos del procedimiento de consulta que habrá de emplearse no sólo ayuda a garantizar que el proceso sea eficaz, sino que, además, es una medida de fomento de confianza importante y necesaria. Se necesitan además otras medidas de fomento de la confianza.

"69. A este respecto, los Estados deben hacer todo lo posible para que los pueblos indígenas puedan organizarse y determinar libremente sus representantes para las deliberaciones de consulta, y deben propiciar un clima de respeto y apoyo a la autoridad de esos representantes. Por su parte, los pueblos indígenas deben trabajar, cuando se requiera, para aclarar y consolidar sus estructuras y organizaciones representativas para que puedan funcionar eficazmente en relación con los procedimientos de consultas.

"70. Los Estados deben hacer además análisis y evaluaciones apropiadas de las repercusiones de las medidas legislativas o administrativas propuestas y ponerlos a disposición de los pueblos indígenas afectados, junto con toda la información pertinente, mucho antes de las negociaciones. Los Estados deben también procurar que los pueblos indígenas tengan la capacidad técnica adecuada y los recursos financieros suficientes para participar efectivamente en las consultas, sin utilizar dicha asistencia para influir en las posiciones de los indígenas en las consultas."

88. De lo referido es importante destacar que desde los organismos internacionales se ha advertido que los procesos de consulta deben ser especiales y diferenciados con la finalidad de atender las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas; consensar con los pueblos los elementos mismos del procedimiento de consulta; la determinación libre por parte de los pueblos indígenas de sus representantes en las deliberaciones de la consulta; tener siempre a disposición toda la información pertinente sobre las repercusiones de la medida legislativa, mucho antes de las negociaciones.

89. Además, este Pleno observa que existe una vasta experiencia comparada en la región sobre cómo se realizan los procesos de consulta indígena, a fin de que los mismos satisfagan los principios rectores de la consulta.

90. En el Perú se cuenta con una Ley de Consulta Previa que establece ocho etapas para llevar un procedimiento de consulta previa: Identificación de



la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta; la identificación de los pueblos indígenas u originarios que deben ser consultados; la publicidad de la medida legislativa o administrativa a consultar; la evaluación interna de las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida que les afectaría directamente; el proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas y la etapa de decisión.⁵⁷

91. En Chile se aprobó el Decreto Supremo 66/2013,⁵⁸ que regula el procedimiento de consulta indígena y prevé que el inicio del proceso se dará mediante la *convocatoria* a una primera reunión de planificación –con determinadas características– del proceso de consulta que realice el órgano responsable a los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente. Posterior a ello, el proceso de consulta se inicia con una *etapa de planificación* a fin de entregar la información preliminar sobre la medida a consultar, determinar la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y formalización de acuerdos, entre otras. Seguida de una *etapa de entrega de información y difusión* del proceso de consulta para después realizar *la etapa de deliberación interna de los pueblos indígenas*. Continúa una *etapa de diálogo* para generar acuerdos y finaliza con la *sistematización, comunicación de resultados y término* del proceso de consulta.⁵⁹

⁵⁷ Artículo 8 de la Ley del Derecho a Consulta Previa (Ley 29785), aprobada el 23 de agosto de 2011 por el Congreso de Perú.

"Artículo 8. Etapas del proceso de consulta Las entidades estatales promotoras de la medida legislativa o administrativa deben cumplir las siguientes etapas mínimas del proceso de consulta: a) Identificación de la medida legislativa o administrativa que debe ser objeto de consulta.

"b) Identificación de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados.

"c) Publicidad de la medida legislativa o administrativa.

"d) Información sobre la medida legislativa o administrativa.

"e) Evaluación interna en las instituciones y organizaciones de los pueblos indígenas u originarios sobre la medida legislativa o administrativa que les afecten directamente.

"f) Proceso de diálogo entre representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas u originarios.

"g) Decisión."

⁵⁸ Disponible en: <http://consultaindigena2019.gob.cl/docs/Decreto_Supremo_66_Marzo_2014.pdf> y <<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961>>

⁵⁹ "Artículo 15. Inicio del proceso. Se dará inicio al proceso mediante la convocatoria a la primera reunión de planificación del proceso de consulta que realice el órgano responsable a los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente, según el alcance, nacional, regional y local, de la afectación que produzca la medida. Esta convocatoria se sujetará a las siguientes reglas:



"a) Las instituciones representativas de los pueblos indígenas serán convocadas por el órgano responsable mediante dos publicaciones en un diario que tenga circulación en la región donde residan los pueblos indígenas susceptibles de ser afectados directamente. La reunión tendrá lugar a lo menos 15 días después de la última publicación, debiendo mediar un plazo no inferior a 5 días ni superior a 10 días entre la primera y segunda publicación.

"b) La convocatoria será publicada en las páginas web del órgano responsable y de la corporación.

"c) A las comunidades y asociaciones registradas conforme a la ley No. 19.253 se les convocará mediante carta certificada enviada al domicilio señalado en el registro correspondiente de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

"d) Además, se realizará la convocatoria mediante cualquier otro medio adecuado que permita facilitar el oportuno conocimiento de la convocatoria, tales como: avisos en radios, oficios a las municipalidades respectivas y a otras entidades públicas que puedan facilitar su difusión o cualquier otro medio idóneo.

"e) La convocatoria deberá hacerse en español y en un idioma que pueda ser comprendido por los pueblos indígenas afectados directamente, cuando sea necesario. Se considerará necesario realizarlo en el idioma del pueblo indígena afectado cuando éstos se comuniquen mayoritariamente en su propio idioma. Lo anterior deberá ser determinado por el órgano responsable de acuerdo a las particularidades de cada pueblo.

"f) La convocatoria deberá señalar el órgano responsable, el motivo de la consulta y el día, hora y lugar de inicio de la etapa de planificación, así como también un teléfono y un correo electrónico al que se puedan hacer preguntas sobre el proceso."

"Artículo 16. Procedimiento de consulta. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10 del presente reglamento, todo procedimiento apropiado de consulta deberá contemplar las siguientes etapas:

"a) Planificación del proceso de consulta: Esta etapa tiene por finalidad: i) entregar la información preliminar sobre la medida a consultar a los pueblos indígenas; ii) determinar por parte de los pueblos indígenas y del órgano responsable los intervinientes, sus roles y funciones, y iii) determinar conjuntamente entre el órgano responsable y los pueblos indígenas la metodología o forma de llevar a cabo el proceso; el registro de las reuniones por medios audiovisuales, actas u otros medios que dejen constancia del proceso; y la pertinencia de contar con observadores, mediadores y/o ministros de fe.

"La metodología deberá considerar a lo menos la forma de intervenir en el proceso de consulta, la formalización de los acuerdos, los lugares, los plazos, la disposición de medios que garanticen la generación de un plano de igualdad, así como los mecanismos de difusión y logística en general.

"Esta etapa comprenderá al menos tres reuniones: Una para la entrega preliminar de información sobre la medida a consultar; otra para determinar los intervinientes y la metodología, para lo cual los pueblos indígenas contarán con el tiempo suficiente para acordarla de manera interna; y, finalmente, otra para consensuarla con el órgano respectivo.

"Los acuerdos de esta etapa constarán en un acta que contendrá la descripción detallada de la metodología establecida, debiendo ser suscrita por los intervinientes designados para dicho efecto.

"De no haber acuerdo en todo o en algunos de los elementos indicados precedentemente, el órgano responsable deberá dejar constancia de esta situación y de la metodología que se aplicará, la cual deberá resguardar los principios de la consulta.

"b) Entrega de información y difusión del proceso de consulta: Esta etapa tiene por finalidad entregar todos los antecedentes de la medida a consultar a los pueblos indígenas, considerando los motivos que la justifican, la naturaleza de la medida, su alcance e implicancias.

"La información debe ser entregada oportunamente, empleando métodos y procedimientos socio-culturalmente adecuados y efectivos, en español y en la lengua del pueblo indígena, cuando sea necesario, de acuerdo a las particularidades del pueblo indígena afectado.



92. En Costa Rica se emitió el Decreto Ejecutivo 40932-MP-MPJ,⁶⁰ creado colectivamente entre los pueblos indígenas y el gobierno costarricense cuyo objetivo es reglamentar la obligación del Poder Ejecutivo de consultar a los pueblos indígenas de forma libre, previa e informada, siempre que se prevean medidas legislativas, administrativas o privadas susceptibles de afectar sus derechos. Ese decreto regula ocho etapas del proceso de consulta: i) solicitud; ii) admisibilidad; iii) acuerdos preparatorios; iv) intercambios de información; v) evaluación interna del pueblo indígena; vi) diálogo, negociación y acuerdos; vii) finalización del proceso; y, viii) cumplimiento y monitoreo de los acuerdos.⁶¹

93. En Colombia, el Tribunal Constitucional ha tenido un importante desarrollo constitucional en torno a los procedimientos de consulta a fin de que se constituyan en un mecanismo adecuado y efectivo para la protección de los derechos de las comunidades indígenas y no un mero trámite formal. Así, su jurisprudencia ha sistematizado las reglas sobre el contenido y alcance del derecho fundamental a la consulta previa analizando el derecho a la participación

"La información de la medida a consultar y del proceso se deberá actualizar permanentemente en los sitios web del Ministerio de Desarrollo Social, de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y del órgano responsable.

"c) Deliberación interna de los pueblos indígenas: Esta etapa tiene por finalidad que los pueblos indígenas analicen, estudien y determinen sus posiciones mediante el debate y consenso interno respecto de la medida a consultar, de manera que puedan intervenir y preparar la etapa de diálogo.

"d) Diálogo: Esta etapa tiene por finalidad propiciar la generación de acuerdos respecto de la medida consultada mediante el intercambio de posiciones y contraste de argumentos. Dentro del plazo establecido para esta etapa, deberán realizarse las reuniones que sean necesarias para cumplir con el objetivo de la consulta.

"En esta instancia se deberá respetar la cultura y métodos de toma de decisiones de los pueblos indígenas.

"Los acuerdos y desacuerdos de esta etapa constarán en un acta que deberá también dar cuenta de los mecanismos y acciones de seguimiento y monitoreo.

"e) Sistematización, comunicación de resultados y término del proceso de consulta: Esta etapa tiene por finalidad elaborar una relación detallada del proceso llevado a cabo, desde la evaluación de la procedencia, las distintas etapas y los acuerdos alcanzados y la explicación fundada de los disensos producidos, lo que deberá constar en un informe final."

⁶⁰ Publicado el 6 de marzo de 2018. Disponible en: <<http://ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/107029/131594/F149744943/DECRETO%2040932%20COSTA%20RICA.pdf>>

⁶¹ Ver el documento *Implementación de la consulta y consentimiento previo, libre e informado. Experiencias comparadas en América Latina y discusiones sobre una ley de consulta en México*. Fundación para el Debido Proceso (DPLF). Octubre de 2018, páginas 27 y 28.



de los pueblos indígenas, así como las condiciones y requisitos de procedimiento que deben cumplirse para que la consulta previa sea un mecanismo adecuado y efectivo para la protección de los derechos constitucionales, así como las consecuencias que acarrea el incumplimiento.⁶²

94. Ese Tribunal Constitucional ha señalado que el artículo 6 del Convenio 169 adscribe a los pueblos indígenas dos tipos de participación: *uno general*, de acuerdo con el cual deben contar con mecanismos que les permitan la participación en todos los niveles de adopción de políticas estatales que les conciernan, en condiciones análogas a las conferidas por el ordenamiento jurídico a los demás integrantes de la población –un ámbito general de los derechos de participación política–. *Un ámbito particular*, que tome en cuenta el carácter diferenciado de las comunidades tradicionales y la necesidad de proteger su identidad cultural, confiriendo espacios de participación concretos como los relativos a erigir territorios indígenas como entidades territoriales reglamentados por usos y costumbres, normas legales sobre uso de suelo, colaboración con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio, ejercer funciones jurisdiccionales de conformidad con sus normas y procedimientos, entre otras.⁶³

95. Así, en lo que se refiere a la previsión de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas y tribales, el Convenio 169 de la OIT dispone: *la obligación a cargo de los gobiernos de consultar a las comunidades interesadas, a través de sus autoridades representativas, lo que implica un procedimiento distinto a los escenarios de participación generales y particulares ya referidos*.⁶⁴

96. Ahora bien, el Tribunal Constitucional de Colombia ha señalado que el Convenio 169 de la OIT establece una fórmula amplia según la cual la definición del procedimiento de consulta está a cargo de los Estados, pero debe estar diseñado de forma tal que se constituyan como espacios efectivos de participación y en cumplimiento con otras disposiciones constitucionales y legales del

⁶² Ver sentencia C-175/09, párrafo 10. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-175-09.htm>>

⁶³ Ver sentencia C-175/09, párrafo 11.

⁶⁴ Ver sentencia C-175/09, párrafo 12.



Estado correspondiente. En consecuencia, el tribunal colombiano ha establecido condiciones generales de tiempo, modo y lugar en que debe efectuarse la consulta; ya que el Convenio 169 no establece reglas de procedimiento y las mismas tampoco se han fijado en la ley, debe atenderse a la flexibilidad y al hecho que de acuerdo con el mismo, el trámite de la consulta se somete al principio de buena fe lo que quiere decir que corresponde a los Estados definir las condiciones en que se desarrollarán la consulta y por otro que resulte satisfactoria, propiciando espacios de participación oportunos que permitan una intervención útil y con voceros suficientemente representativos en función del tipo de medida a adoptar.⁶⁵

97. En esas condiciones, su jurisprudencia ha previsto la necesidad de que:

"el procedimiento mismo de consulta esté sometido a una consulta previa a fin de que el trámite de concertación y consenso con las comunidades: i) no se reduzca a un simple acto informativo o notificación de la medida; y (ii) reconozca y proteja las prácticas tradicionales diversas de los pueblos indígenas y tribales, las cuales podrían verse desconocidas si los entes gubernamentales imponen un mecanismo de consulta, en razón de no haberse acordado con las comunidades, no resulte compatible con el mandato constitucional de preservación de la diversidad étnica y cultural."

98. Además, el Tribunal Constitucional colombiano ha establecido criterios generales y sistematizado, reglas sobre la satisfacción del derecho fundamental a la consulta previa para el caso de medidas legislativas que garanticen *la eficacia material*:⁶⁶

a) Estar basados mediante relaciones de comunicación efectiva, un proceso sustantivo dirigido a que las comunidades afectadas estén provistas de información completa, previa y significativa sobre los proyectos que se pretenden desarrollar en sus territorios o de las medidas legislativas o administrativas del caso y se tenga como objetivo principal el logro de un acuerdo.⁶⁷

⁶⁵ Ver sentencia C-175/09, párrafo 13.

⁶⁶ Ver sentencia C-175/09, párrafo 13.

⁶⁷ Ver sentencia C-175/09, párrafo 16.4.



b) Estar precedido de un trámite preconsultivo en el cual se defina de común acuerdo entre las autoridades gubernamentales y los representantes de las comunidades indígenas las bases del procedimiento participativo a fin de preservar las especificidades culturales de los pueblos, para lo cual no existe un modelo único aplicable indistintamente a todos los pueblos.⁶⁸

c) En las medidas legislativas, los deberes básicos de las autoridades que llevan a cabo la consulta es ponderar los intereses étnicos en juego y explorar los siguientes elementos: "i) *la posición y las propuestas que éstos ostentan y formulen*, ii) *la garantía de los derechos fundamentales de los miembros de los pueblos indígenas y de los demás habitantes de los respectivos territorios –tales como el derecho a la vida e integridad personal, al libre desarrollo de la personalidad, a la seguridad y a la salud–*, iii) *la protección del interés general de la nación colombiana a la diversidad étnica y cultural*; y iv) *el interés general y las potestades inherentes al Estado colombiano*."⁶⁹

99. A nivel nacional no se cuenta con una ley al respecto –tampoco en el Estado de Guerrero–; sin embargo, se observa que, por ejemplo, la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas⁷⁰ (CDI) contaba con un *Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo* donde se proponen cinco etapas: 1) Definición de acuerdos; 2) diseño y programación; 3) aplicación de la consulta; 4) foro de entrega de resultados; 5) devolución de resultados a la población consultada y seguimiento.⁷¹

100. Por otro lado, esta Suprema Corte se pronunció en la acción de inconstitucionalidad 15/2017, sobre la consulta a los pueblos y comunidades indí-

⁶⁸ Ver sentencia C-175/09, párrafo 16.6.

⁶⁹ Ver sentencia C-175/09, párrafo 16.7.

⁷⁰ Esa Comisión ha sido sustituida por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) creado por la Ley Nacional de los Pueblos Indígenas, publicada el 4 de diciembre de 2018.

⁷¹ Disponible en: <http://www.semear.gob.mx/Pueblos_Indigenas.pdf>

Ver por ejemplo: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/37019/informe_final_de_la_consulta_sobre_el_anteproyecto.pdf>



genas del proyecto de Constitución en la Ciudad de México.⁷² Observó que el documento de la comisión legislativa respectiva de la Asamblea Constituyente desarrolló e implementó la metodología, convocatoria y realización de la consulta a los pueblos y comunidades residentes en el territorio de la Ciudad de México.

101. Para ello, la Comisión de Pueblos, 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*; además, 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*. 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.

102. Bajo esas características, este Tribunal Pleno concluyó:

"64. De lo anterior se desprende que la Comisión Legislativa referida emitió las propuestas de redacción que consideró debían incluirse en la nueva Constitución Local (proyecto de dictamen) y que fueron precisamente objeto o materia de la consulta. También se observa que se realizó una convocatoria amplia que incluyó a múltiples grupos y colectivos, tales como integrantes y autoridades de pueblos y barrios originarios, ejidos y comunidades, autoridades tradicionales, comisariados de bienes comunales y ejidales, representantes de pequeña

⁷² 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.



propiedad, mayordomías, entre otros. Se dio debida oportunidad y tiempo a las personas y organizaciones consultadas para reflexionar, discutir y emitir su opinión respecto de las propuestas señaladas, mismas que fueron recibidas e incluso discutidas con los integrantes del órgano legislativo mencionado.

"65. Con base en lo anterior, se estima 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, tal y como lo marca su texto."

103. Este Tribunal Pleno estima que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que –concatenadas– impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.

104. Así, este Tribunal Pleno considera 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:

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.

105. Ahora bien, en el presente caso se observa que el veintinueve de febrero de dos mil dieciséis la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la recomendación 9/2016, relativa a la situación de la policía comunitaria de Olinálá, Guerrero; a la detención de diversos integrantes de la policía comunitaria y de la coordinadora regional de Autoridades Comunitarias; así como la detención de personas por parte de la policía comunitaria. Misma que fue aceptada por el titular del Poder Ejecutivo de Guerrero y demás autoridades correspondientes.

106. Posteriormente, el ocho de abril de dos mil dieciséis se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero⁷³ el convenio de colaboración interinstitucional celebrado entre el gobernador del Estado de Guerrero y la Universidad Autónoma de Guerrero con el objeto de coordinar esfuerzos para realizar acciones tendientes al análisis y presentación de proyectos de reforma a la legislación local aplicable para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el sistema comunitario de justicia estatal y que sea compatible con el sistema internacional de derechos humanos.

107. El quince de febrero de dos mil diecisiete, el Gobierno de Guerrero realizó la invitación a los foros regionales de consulta en los siguientes términos:⁷⁴

⁷³ Fojas 2015 a 2023 del tomo IV/IV del Cuaderno de Pruebas del Poder Legislativo del Estado de Guerrero en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. El convenio se encuentra disponible también en: <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2016/04/PERIODICO-29-AL-CANCE-II.pdf>

⁷⁴ Foja 1965 del tomo IV/IV del Cuaderno de Pruebas del Poder Legislativo del Estado de Guerrero en la acción de inconstitucionalidad 81/2018.



"La Secretaría General de Gobierno, en coordinación con el Poder Judicial, el Ayuntamiento de Olinalá y la Universidad Autónoma de Guerrero convocan a un foro de consulta en cumplimiento a la recomendación 9/2016 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, declaró David Sotelo Rosas, el subsecretario para Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos.

"El objetivo es realizar una amplia consulta para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el sistema comunitario de justicia y que sea compatible con el sistema constitucional de México y el sistema internacional de derechos humanos.

"Esta consulta va dirigida para los pueblos y comunidades indígenas, afro-mexicanas; académicos, investigadores educativos, docentes, estudiantes, abogados y público en general.

"Estos foros de consulta se llevarán a cabo el día 28 de febrero del presente año en las siete regiones del Estado, quienes deseen participar podrán registrar sus ponencias hasta el día 25 de febrero. Para mayor información, pueden dirigirse con la Coordinación del Centro de Innovación y Trasferencia Tecnológica de la UAGRO, vía teléfono al (744) 4862306 o al correo electrónico *consultautonomiaindigena@uagro.mx*

"Cabe mencionar que la convocatoria se difundirá a través de carteles, redes sociales y spots de radio en español, tlapaneco, náhuatl, mixteco y amuzgo."

108. Además, se difundió mediante carteles del día quince al veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete en distintos diarios locales,⁷⁵ en español y cuatro idiomas indígenas más, con los logotipos del Gobierno del Estado de Guerrero, la Secretaría General de Gobierno, el Poder Legislativo, la Universidad Autónoma de Guerrero y el Municipio de Olinalá, cuyo contenido es el siguiente:⁷⁶

⁷⁵ Foja 1972 del tomo IV/IV del Cuaderno de Pruebas del Poder Legislativo del Estado de Guerrero en la acción de inconstitucionalidad 81/2018.

⁷⁶ Foja 1961 del tomo IV/IV del Cuaderno de Pruebas del Poder Legislativo del Estado de Guerrero en la acción de inconstitucionalidad 81/2018.



Foros regionales de consulta

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guerrero; el H. Ayuntamiento de Olinalá y la Universidad Autónoma de Guerrero, en cumplimiento de la recomendación 9/2016 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para asegurar el pleno respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas:

Convocan

A los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, a los académicos, investigadores educativos, docentes, estudiantes, abogados y a toda persona interesada en aportar propuestas en los

Foros de consulta

Que se llevarán a cabo el día 28 de febrero de 2017 a las 10:00 horas en las sedes que se especifican en la presente convocatoria:

Región Acapulco: Unidad de Estudios de Posgrado e Investigación, calle Pino s/n, colonia El Roble, Acapulco Gro.

Región Costa Chica: Preparatoria No. 5- Av. Constitución esquina Niños Héroes, Centro, Ometepec, Gro.

Costa Grande: Escuela Superior de Turismo, Av. Escénica la Majahua s/n Col. Las Brisas, Zihuatanejo, Gro.

Centro: Rectoría. Av. Javier Méndez Aponte No. 1. Fraccionamiento Servidor Agrario, Chilpancingo, Gro.

Norte y Tierra Caliente: Facultad de Ciencias Agropecuarias y Ambientales, periférico poniente s/n, frente a la Colonia Villa Guadalupe, Iguala, Gro.

I. Objetivo y contexto general

La consulta tiene como objetivo recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos, así como de la sociedad en general sobre asuntos y temas que definan como mínimo: a) una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y b) el establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal; así como analizar la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución Estatal, a través de un ejercicio de derecho a la consulta, para garantizar el principio de autonomía de los



pueblos y comunidades indígenas que componen el Sistema Comunitario de Justicia y que sea compatible con el sistema Internacional de Derechos Humanos.

Bases y procedimiento

Los interesados podrán registrar sus ponencias a partir de la emisión de la presente convocatoria y hasta el día 25 de febrero de 2017; de manera digital en las siguientes direcciones electrónicas correspondiente a la región:

Acapulco: *foroindigenaacapulco@uagro.mx*
Costa Chica: *foroindigenacostachica@uagro.mx*
Costa Grande: *foroindigenacostagrande@uagro.mx*
Centro: *foroindigenacentro@uagro.mx*
Montaña: *foroindigenamontaña@uagro.mx*
Norte y tierra caliente: *foroindigenanortetc@uagro.mx*

O si lo prefiere, de manera impresa en las siguientes direcciones, en un horario de 10:00 a 14:00 horas:

Región	Dirección
Acapulco, Costa Grande y Costa Chica	Wilfrido Massieu No. 8, Fracc. Magallanes, Acapulco Gro.
Centro y Montaña	5 de Mayo, No. 36-A, Col. Centro, Chilpancingo, Gro.
Norte y Tierra Caliente	Xóchitl No. 44. Frac. Julbert, Iguala, Gro.

- A. Las ponencias deberán ser presentadas por escrito sin límite de cuartillas, con un resumen que no excederá las dos cuartillas.
- B. Sólo quienes hayan registrado su ponencia podrán leer su ponencia en el foro, por un tiempo de hasta cinco minutos, a fin de dar a conocer, preferentemente, el resumen que señala el punto anterior. Dichas intervenciones se sucederán conforme al registro correspondiente.
- C. Una vez leídas las ponencias, el moderador del foro hará una relatoría del mismo y dará por concluidos los trabajos.
- D. Lo no previsto en esta convocatoria será resuelto por el Comité Organizador.
- E. Las propuestas hechas en los respectivos foros regionales serán compilados y entregados al Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado.



II. Información de enlace:

Para mayor información o adicional, dudas, comentarios con la Coordinación del Centro de Innovación y Transferencia Tecnológica de la UAGro., al siguiente teléfono 744 486 23 06 o al correo electrónico consultaautonomiaindigena@uagro.mx

109. Igualmente consta un documento sobre la convocatoria difundida en radio los días veintiuno, veintidós y veintitrés de febrero de dos mil diecisiete.⁷⁷

110. Finalmente, **el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete se realizaron 6 foros regionales de consulta de manera simultánea.** La Universidad Autónoma de Guerrero fue la encargada de realizar un informe donde refiere: los antecedentes; la participación de la universidad; base de datos de ponencias; relatorías de cada foro regional; ponencias por región; listas de asistencia por región.⁷⁸ En ese documento se señala que la Universidad Autónoma de Guerrero realizó, para el desarrollo de los foros, las siguientes acciones: Elaboración de la convocatoria en 5 idiomas –tlapaneco, náhuatl, mixteco, amuzgo y español–; difusión de la convocatoria a través de 550 carteles en las 7 regiones del Estado, en las distintas unidades académicas y centros de trabajo; elaboración y difusión de 4 videos en los idiomas tlapaneco, náhuatl, mixteco y español a través de la radio universitaria, el canal y *youtube*; la invitación a investigadores de la comunidad universitaria.

111. El informe contiene una relatoría de cada uno de los foros realizados en seis regiones –Acapulco, Costa Chica, Costa Grande, Centro, Montaña, Norte y Tierra Caliente–. Además, se cuenta con un concentrado de las ponencias presentadas en cada uno de los foros regionales.

112. En el foro realizado en Acapulco, se levantó un acta para hacer constar que el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, a las 10:00 horas dio inicio el foro regional realizado en el auditorio de la universidad, donde al momento de la presentación de la mesa e invitados especiales, un grupo de personas por-

⁷⁷ Foja 1971 del tomo IV/IV del Cuaderno de Pruebas del Poder Legislativo del Estado de Guerrero en la acción de inconstitucionalidad 81/2018.

⁷⁸ Fojas 2027 a 2408 del tomo IV/IV del Cuaderno de Pruebas del Poder Legislativo del Estado de Guerrero en la acción de inconstitucionalidad 81/2018.



tando mantas irrumpieron los trabajos argumentando que no iban a permitir la continuación de los trabajos porque no habían sido convocados, se suspendieron los trabajos para dialogar, al término del cual se acordó remitir las 20 ponencias presentadas y dar por concluidos los trabajos del foro a las 11:51 horas.

113. La relatoría de la región Costa Chica, en Ometepec Guerrero, se dio cuenta de aproximadamente 300 asistentes y 10 ponencias.⁷⁹

114. En la relatoría de la región Costa Grande se refirió que el foro dio inicio a las 10:30 horas, se inauguró el mismo y posteriormente se procedió a ver un video de seis minutos explicando los objetivos del foro, que se recopilarían las ponencias y se entregarían a las autoridades. Se preguntó si entre los asistentes existía alguien a exponer y se procedió a la intervención de tres ponentes,⁸⁰ se dio la palabra a unas personas, para después concluir el foro a las 12:40 horas.

115. Según la relatoría del foro regional centro, se realizó en la sala de usos múltiples de la rectoría de la Universidad Autónoma de Guerrero. Asistieron representantes de las instituciones convocantes y personas involucradas en la problemática de los pueblos y comunidades indígenas. Se informó que se recibieron 16 ponencias para ser presentadas, mismas que dio lectura una a una y solicitó a los ponentes que de acuerdo a la convocatoria se otorgaba hasta cinco minutos para su exposición.⁸¹ El foro concluyó ese mismo día a las 13:00 horas.

⁷⁹ En esas ponencias se presentaron los siguientes temas: Cultura e identidad; educación pública; deporte y creación; desarrollo urbano y medio ambiente; discapacidades y derechos humanos; Ley 701 y Derechos humanos; CDI-Derechos Indígenas; no discriminación; adecuada delimitación de competencia en materia de seguridad pública e impartición de justicia; armonización de la ley 701 con los derechos públicos.

⁸⁰ Los temas de esas tres ponencias fueron los siguientes: Afromexicanos, educación y salud en la Universidad Autónoma de Guerrero; prácticas sociales de exclusión educativa en ciencias básicas y comunidades indígenas; Igualdad de los derechos de las mujeres indígenas.

⁸¹ Las ponencias abordaron las siguientes temáticas:

1. No a la abrogación de la Ley 701, sí a la reforma objetiva.
2. Reformas a la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.
3. Reformas a la Ley 701 y al artículo 14 de la Constitución.
4. Respeto a la cultura indígena.
5. Propuesta de adición y reforma al artículo 14 de la Constitución de Guerrero.
6. Reforma a la Ley 701.
7. Usos y costumbres indígenas en la aplicación de la ley penal, inconvenientes y retos.



116. En tanto que, en la región de la Montaña, se tiene registro de la relatoría, donde el coordinador del foro explicó los objetivos del evento, la presencia de representantes del gobierno, de la CDI y del Ayuntamiento de Olinalá. Se presentaron 6 ponencias⁸² en las cuales se dio lectura y posteriormente participación a los asistentes quienes manifestaron que se respetaran los derechos de los indígenas y que en los procesos judiciales se tuvieran traductores en 4 lenguas para evitar injusticias. Además, que se respetara la Ley 701 y la modificación del artículo 14 de la Constitución fuera para mejorar y no quitar los derechos conquistados por los pueblos y comunidades indígenas.

117. Por último, en la región Norte y Tierra Caliente el foro inició –según la relatoría– a las 10:35 horas del veintiocho de febrero de dos mil diecisiete. Estuvieron presentes representantes del gobierno y de la universidad, así como diputados. Se presentaron 13 ponentes, 16 ponencias⁸³ y 2 participaciones.

8. Las comunidades indígenas y rurales de Guerrero.

9. Respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

10. Pueblos originarios.

11. El sistema jurídico en los pueblos indígenas.

12. Pleno respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas.

13. Asegurar el pleno respeto de la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero.

14. Pueblos originarios.

15. Ajustes o reformas a la Ley Número 701 de reconocimiento, derecho y cultura de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero, para hacerla acorde con el Código Nacional de Procedimientos Penales.

16. Límites de la función del Juez de Control al decretar medidas cautelares a personas pertenecientes a una comunidad indígena.

⁸² Los temas de las ponencias fueron: Libertad de la mujer indígena de elegir libremente a su pareja; trato profesional por parte de los médicos, enfermeras y trabajadores sociales para atender a las personas indígenas; preservación de usos y costumbre de cada pueblo y comunidad indígena.

⁸³ Los temas presentados fueron los siguientes:

1. La defensa y protección de los derechos humanos no son un obstáculo para combatir el crimen.

2. Acercar la justicia a los pueblos indígenas de abajo hacia arriba.

3. La reforma constitucional en materia de derechos 2011.

4. Los derechos humanos en el marco constitucional.

5. Indígenas, una riqueza en Guerrero.

6. Los derechos humanos de los indígenas.

7. Pobreza en México.

8. Por qué nos necesitamos mutuamente. La inclusión de comunidades indígenas.

9. Reconocimiento a la lucha de los pueblos indígenas como naturales herederos de Anáhuac.

10. Reconocimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas.



118. Ahora bien, el Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, refiere en su informe que el Gobierno Estatal sí desarrolló una consulta conforme a los tratados y convenciones internacionales, así como los criterios de este Alto Tribunal. Afirma que los foros fueron una modalidad de consulta convocados con la suficiente antelación, difundidos de manera amplia –carteles, Internet, radio– en cuatro idiomas indígenas (tlapaneco, náhuatl, mixteco, amuzgo), además de español. Señala que la difusión en carteles en las siete regiones de Guerrero es la forma tradicional que se utiliza para convocar a un evento de esa naturaleza ya que –por ejemplo– las universidades así lo hacen para convocar a sus eventos y las iglesias para ofrecer sus servicios. Refiere que convocó a personas interesadas en los temas y problemas de los pueblos originarios, así como a la comunidad universitaria (profesores e investigadores) a fin de que todos aquellos interesados en participar en los foros regionales lo hicieran presentando ponencias, artículos, conclusiones y resultados de sus investigaciones personales o de grupo.

119. Señaló que uno de los objetivos principales reseñados en la convocatoria era recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afro-mexicanos, así como de la sociedad en general sobre temas que definan la delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia, así como los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal y se destacó la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución Local de Guerrero a fin de respetar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. Insiste que esas acciones se realizaron en atención a la recomendación 9/2016, de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Añade que hubo participación en los foros de consulta y las conclusiones de la misma fueron consideradas e incorporadas a las propuestas legislativas, las cuales se le informaron a la CNDH.

11. El orgullo de ser indígena Tlapaneco.

12. Reconocimiento de la costumbre, de los pueblos originarios o indígenas, aplicado a la justicia comunitaria.

13. Mecanismo de expertos sobre los pueblos indígenas.

14. Foro indígena en Iguala.

15. Anáhuac la época de esplendor de los pueblos originarios.

16. Cuauhtémoc, símbolo de la resistencia indígena.



120. En tanto que el Poder Legislativo, en su informe, insiste en que ha quedado acreditado que se realizaron consultas a las comunidades indígenas del Estado de Guerrero, en diferentes sedes de las siete regiones que se compone el Estado, previo a la reforma de la Ley Número 701 y de la expedición de la Ley Número 777. Estima que el Decreto 778 y la Ley 777 no generan impactos significativos sobre las comunidades indígenas involucradas. Además, refiere que la consulta fue previa a la medida legislativa, ya que el veintiséis de febrero de dos mil dieciséis, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la recomendación 9/2016, sobre la situación de la policía comunitaria de Olinalá, en el Estado de Guerrero, la detención de diversos integrantes de la policía comunitaria y de la coordinadora regional de autoridades comunitarias, así como de la detención de personas por parte de esa policía comunitaria. Así, el gobernador del Estado de Guerrero y la Universidad Autónoma de Guerrero, celebraron el seis de abril de dos mil dieciséis, un convenio de colaboración, que fue publicado en esa fecha, en el Periódico Oficial del Estado. Ese convenio tiene por objeto coordinar esfuerzos para realizar acciones tendientes al análisis y presentación de proyectos de reforma a la legislación local aplicable, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero. Ahí se sentaron las bases para que la Universidad Autónoma de Guerrero en coordinación con los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como el Ayuntamiento de Olinalá, Guerrero, convocara a seis foros regionales de consulta cuyo objetivo y contexto general fue recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos.

121. El Legislativo insiste en que, previa convocatoria a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, académicos, investigadores educativos, docentes, estudiantes, abogados y a toda persona interesada en aportar propuestas, el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete se realizaron los foros de consulta a las 10:00 horas en diferentes sedes de las siete regiones del Estado de Guerrero.

122. Sin embargo, este Tribunal Pleno, después de pronunciarse sobre las fases que deben desarrollarse en el procedimiento de consulta, examinar detalladamente el alegado proceso de consulta indígena y revisar los argumentos de las autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas, llega a la conclusión de que la consulta realizada no puede ser considerada válida.



123. Si bien esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce el ejercicio participativo que organizaron las autoridades y la universidad, a fin de convocar y escuchar a toda la sociedad guerrerense a través de los seis foros realizados en seis sedes –de manera simultánea– durante una mañana de trabajo, aceptar que ello constituye una consulta indígena bajo los estándares reconocidos, implicaría desnaturalizar esa obligación estatal y el correlativo derecho específico de los pueblos y comunidades indígenas.

124. En primer lugar, este Tribunal Pleno estima que no se previó una fase preconsultiva que definiera de común acuerdo –entre autoridades gubernamentales y representantes de comunidades indígenas–, la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y formalización de acuerdos. De lo reseñado en párrafos *supra* se advierte que la convocatoria fue emitida en el contexto del cumplimiento de una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y se puede advertir que la misma fue emitida unilateralmente por el gobierno quien a partir de la recomendación suscribió un acuerdo con la universidad pública estatal a fin de llevar a cabo algunas capacitaciones y foros de consulta.

125. Además, la convocatoria fue emitida exclusivamente por las autoridades y la universidad bajo un formato definido unilateralmente por esos actores consistente en seis foros simultáneos, en seis regiones con la participación de académicos, abogados, personas indígenas, y la sociedad en general, a fin de que presentaran sus ponencias previamente por escrito y fueran presentadas el día del evento por un tiempo de cinco minutos, sin que se advierta la participación de pueblos y comunidades indígenas en la definición de las mismas.

126. Tampoco se establecieron formas, métodos de diálogo y toma de decisiones ni la forma de llevar a cabo la consulta en materia indígena que, en todo caso, debía respetar las formas tradicionales de diálogo, representación y toma de decisiones a fin de ser culturalmente adecuada.

127. No se dispuso una fase informativa y de difusión del proceso de consulta. Se advierte incluso que el objeto de los foros fue muy amplio: *"recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos, así como de la sociedad en general sobre asuntos y temas que definan como mínimo: a) una*



adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y b) el establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal; así como analizar la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución Estatal, a través de un ejercicio de derecho a la consulta, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el Sistema Comunitario de Justicia y que sea compatible con el sistema internacional de derecho humanos."

128. Es decir, no se contó con la información necesaria, en relación a los problemas, contextos y necesidades de adecuación legislativa relacionados con la seguridad pública e impartición de justicia. Tampoco que se refirió un diagnóstico o explicación sobre los sistemas normativos indígenas que permitieran un entendimiento y diálogo intercultural a fin de respetar la cosmovisión indígena y lograr un mínimo entendimiento por parte del Estado central.

129. Por otra parte, no existieron espacios de deliberación y diálogo entre pueblos y comunidades indígenas donde se pudiera evaluar internamente la medida. La mecánica misma de los foros se constituyó, según la evidencia, en una recepción de ponencias e intervención de oradores muy diversos, en una mañana de trabajo sin que existiera una posibilidad real de dialogar y deliberar internamente atendiendo a la vida y organización de las comunidades y pueblos indígenas en Guerrero.

130. Este Pleno ya ha referido en que no basta con que entrevisten a cualquier de los integrantes de los conglomerados humanos, sino que proporcionen a sus autoridades tradicionales los motivos de la consulta, así como las posibilidades reales de participación y discusión en los espacios que se habiliten para dar cabida a las opiniones.⁸⁴

⁸⁴ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, fallada por el Tribunal Pleno el 5 de diciembre de 2019. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando



131. Mucho menos se permitió una fase de diálogo entre representantes del Estado y de los pueblos indígenas para generar acuerdos. Según constancias, se cuenta con un informe a cargo de la Universidad Autónoma de Guerrero que se encargó de concentrar las relatorías, ponencias y registros de todos los participantes, pero ello no implicó una decisión consensada al interior de los pueblos y comunidades indígenas ni se realizó un dictamen que permitiera tener un impacto real tanto en la presentación de las diversas iniciativas como en el proceso de producción normativa en el Congreso Estatal.

132. Es importante precisar que este Alto Tribunal ha establecido en su jurisprudencia reiterada que la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo, debe realizarse previo a la emisión de la medida legislativa que afecta a pueblos y comunidades indígenas. Por ello, debe preverse una etapa adicional en el proceso legislativo, lo cual debe ocurrir en las primeras etapas del proceso. Es decir, de nada serviría realizar una consulta indígena cuando ya se tiene un decreto previo a ser enviado para su publicación al Ejecutivo, pues ello prácticamente anula la posibilidad de incidir en el contenido del mismo.

133. La consulta a pueblos y comunidades indígenas supone un diálogo intercultural, en igualdad de derechos, a fin de poder presentar las necesidades y objeciones, atendiendo a la cosmovisión indígena de quienes participan en ese diálogo. Por ello, la consulta se debe realizar en las primeras etapas del debate legislativo a fin de que las propuestas puedan ser incorporadas en un diálogo democrático entre iguales que permita atender a los derechos y a las especificidades culturales, organizativas y formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas. Así, el derecho a la consulta es un mecanismo de participación y defensa de la integridad cultural de las comunidades indígenas.⁸⁵

quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

⁸⁵ Sirve de ejemplo lo fallado por la Corte Constitucional de Colombia. En la sentencia C-030/2008, donde tuvo la ocasión de considerar una demanda de inconstitucionalidad de la denominada Ley



134. Este Pleno ha sido enfático en señalar que, para que una consulta esté acorde con los estándares nacionales e internacionales, debe responder a un proceso de diálogo verdadero entre todas las partes involucradas.⁸⁶

135. 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. Por ello, podría considerarse cumplido si existieron espacios de participación adecuados con el pleno conocimiento de las comunidades sobre

General Forestal (Ley 1021 de 2006), por haberse omitido la consulta previa establecida por el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT a las comunidades indígenas y afrodescendientes afectadas. La sentencia concluyó que "Para que se hubiese cumplido con el requisito de la consulta habría sido necesario, poner en conocimiento de las comunidades, por intermedio de instancias suficientemente representativas, el proyecto de ley; ilustrarlas sobre su alcance y sobre la manera como podría afectarlas y darles oportunidades efectivas para que se pronunciaran sobre el mismo. Ese proceso no se cumplió, razón por la cual la Corte concluye que, dado que la ley versa sobre una materia que se relaciona profundamente con la cosmovisión de esas comunidades y su relación con la tierra, y que, por acción o por omisión, es susceptible de afectarlas de manera directa y específica, no hay alternativa distinta a la de declarar la inexequibilidad de la ley." Disponible en <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/c-030-08.htm>>

En la sentencia C-208/2017 se expresó la obligación del Estado de consultar previamente a los grupos étnicos al adoptar medidas legislativas que les afecten. El respecto de un decreto que establece el estatuto de profesionalización docente, y realizó un pronunciamiento sobre los establecimientos educativos estatales ubicados en territorios indígenas que atienden población indígena. Determinó que la consulta previa para la adopción del sistema especial de educación de grupos étnicos es un derecho fundamental de éstos y, por tanto, debe estar presente en cualquier medida de naturaleza legislativa o administrativa que pretenda tomar el Estado en la materia, que además deberán adoptarse teniendo en cuenta las particulares condiciones de los distintos grupos étnicos de manera que se les garantice y asegure la preservación y continuidad de sus tradiciones e historia. Ver el apartado 5 sobre el derecho de los grupos étnicos a la consulta previa. Disponible en: <<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-208-07.htm>>

⁸⁶ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, fallada por el Tribunal Pleno el 5 de diciembre de 2019. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 203 que reforma, deroga y adiciona diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el nueve de septiembre de dos mil diecinueve. El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.



el alcance y contenido de la medida legislativa a través de una consulta indígena bajo todas las características y procedimientos requeridos.

136. Por último, este Tribunal Pleno destaca que la consulta deberá realizarse también a las comunidades y pueblos afroamericanos del Estado de Guerrero.

137. Conforme a una reforma reciente al artículo 2o. de la Constitución Federal,⁸⁷ el Constituyente reconoció a las comunidades y pueblos afrodescendientes en los siguientes términos:

"Artículo 2o.

" ...

"A.

" ...

"B.

" ...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social."

138. La exposición de motivos de la reforma al artículo 2o. constitucional señala –siguiendo datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)– que en México existen alrededor de 1.4 millones de afrodescendien-

⁸⁷ Decreto por el que se adiciona un apartado C al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en la versión vespertina del Diario Oficial de la Federación el viernes 9 de agosto de 2019.



tes, de los cuales 229,514 radican en el Estado de Guerrero, lo que representa un 6.5% de la población afrodescendiente.

139. Además, la exposición de motivos consideró "necesaria la inclusión de la africanía mexicana a nivel constitucional, pues sentaría un precedente significativo en el orden jurídico para exigir derechos y una nueva percepción social de la conformación nacional ...".⁸⁸ Asimismo, el documento reconoce a los pueblos mexicanos y afrodescendientes su participación en la conformación de la identidad nacional, sus aportes a la cultura y a la historia del país.⁸⁹

140. Según el dictamen de la Cámara de Senadores,⁹⁰ la denominación *afromexicano* debe dar lugar a un enfoque jurídico para el ejercicio de los derechos que habrán de materializarse en normas jurídicas en los ámbitos federal y local. La categoría de *afromexicanos* para describir al conjunto de personas bajo cualquier autodenominación –afrodescendientes,⁹¹ jarochos, tribu de los negros mascogos, negro/negra, moreno/morena, costeño, negro-indio, indio-negro,

⁸⁸ Página 19 de la exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de personas, pueblos y comunidades *afromexicanas*, iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Movimiento de Regeneración Nacional.

⁸⁹ Página XX de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del PRD a efecto de reconocer al pueblo y comunidades *afromexicanas*, sus aportes a la cultura y a la historia del país, así como su participación en la conformación de la identidad nacional.

⁹⁰ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos, en relación a las iniciativas con proyecto de decreto que adiciona un apartado C al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer a las personas afrodescendientes como integrantes de la composición pluricultural de la nación. Cámara de Senadores, 25 de abril de 2019, **Gaceta No. LXIV/1SPO-128/94731**. Páginas 34 a 37.

⁹¹ La denominación afrodescendiente compuesta por afro y descendiente, apela a un lugar u origen [África, africano (a)] y al mismo tiempo a una continuidad generacional, de padres a hijos en el tiempo (descendencia), de tal manera que es fácil concluir que un afrodescendiente es una persona que descende de africano(a), es decir, de alguien que nació en África. En cambio, el término *afromexicano* compuesta por afro y mexicano sugiere también un lugar u origen (África) y una nacionalidad (mexicana) y pudiera sugerir que un *afromexicano* es un mexicano que, al mismo tiempo es africano, natural o nacido en África. No obstante, el término *afromexicano* también se ha entendido como persona mexicana que descende de africanos y deja de lado aquellos afrodescendientes que, de diversas regiones del continente, recorren nuestro país en calidad de migrantes, indocumentados o, incluso, turistas, cuyos derechos se rigen por marcos jurídicos distintos a los que se pretende desarrollar con el reconocimiento constitucional de los *afromexicanos*.



afromestizos, afroindígenas, entre otras— constituye la denominación genérica del conjunto de una o más comunidades afrodescendientes que comparten elementos culturales propios, culturalmente diferenciados de otros pueblos, constituido por libre voluntad de sus integrantes, en un acto informado, libre y consentido.

141. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), en sus observaciones finales sobre los informes de México⁹² saludó la reforma constitucional del artículo 2o.; sin embargo, manifestó su preocupación que las comunidades afromexicanas continúan siendo objeto de discriminación, de un alto grado de marginación y exclusión social. Por ello recomendó adoptar medidas especiales necesarias para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población afromexicana a fin de promover su inclusión activa en la vida pública y política.

142. Además, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Recomendación General número 34 sobre *discriminación racial contra afrodescendientes*⁹³ destacó que el racismo y la discriminación racial contra afrodescendientes se expresan en muchas formas, entre otras estructurales y culturales. Por ello, fue enfática en señalar que las personas afrodescendientes tienen derecho a ejercer, sin discriminación alguna, individual o colectivamente con otros miembros del grupo, según proceda, los siguientes derechos concretos:

"4. ...:

"a) El derecho a la propiedad y el derecho al uso, la conservación y la protección de tierras que hayan ocupado tradicionalmente y de recursos naturales, en caso de que sus modos de vida y su cultura estén vinculados a la utilización de esas tierras y recursos;

⁹² Organización de las Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Observaciones finales sobre los informes periódicos 18 a 21 combinados de México. CERD/C/MEX/CO/18-21, 19 de septiembre de 2019.

⁹³ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación General No. 34 "Discriminación Racial contra Afrodescendientes", CERD/C/GC/34, 3 de octubre de 2011.



"b) El derecho a su identidad cultural y a mantener, salvaguardar y promover su modo de vida y sus formas de organización, cultura, idiomas y expresiones religiosas;

"c) El derecho a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico;

"d) El derecho a que se les consulte previamente cuando se tomen decisiones que puedan afectar a sus derechos, de conformidad con las normas internacionales." (Énfasis añadido).

143. En tanto que el Convenio 169 de la OIT también resulta aplicable a *pueblos tribales*, los cuales son caracterizados como aquellos pueblos "cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial".⁹⁴

144. La OIT ha determinado una serie de elementos subjetivos para considerar a un grupo como tribal:⁹⁵

1. Estilos tradicionales de vida.

⁹⁴ "Artículo 1

"1. El presente convenio se aplica:

"a) A los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial:

"b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

"2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio."

⁹⁵ Consultado en: *Derechos colectivos y reconocimiento constitucional de las poblaciones afro-mexicanas*. Colección *Legislar sin discriminar*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, octubre de 2015. Página 87. Citando a su vez: OIT, *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica. Una Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT, Programa para promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (pro 169)*. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009, página 9.



2. Una cultura, organización social, condiciones económicas y forma de vida distintos a los de otros segmentos de la población nacional.

3. Tradiciones y costumbres propias, leyes tradicionales propias y/o un reconocimiento jurídico especial.

145. Así, las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de *pueblos tribales*. En esa línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.⁹⁶

146. Por ejemplo, ha determinado que los miembros de un pueblo que no eran originarios de la región que lo habitaban, sino que fueron llevados durante la época de la colonización a un país (en ese caso Surinam) como esclavos provenientes de África, donde sus ancestros escaparon a las regiones del interior del país y establecieron comunidades autónomas y organizadas. Ahí, el tribunal interamericano interpretó que se trataba de una comunidad tribal con características sociales, culturales y económicas propias y diferentes a otras secciones de la comunidad nacional.⁹⁷

147. Bajo esas consideraciones, este Tribunal Pleno estima que las comunidades y pueblos afrodescendientes también debían ser consultadas de manera previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada, con la finalidad de llegar a un acuerdo, a fin de escuchar su parecer sobre las reformas propuestas y establecer un diálogo a fin de que sean estas comunidades las que manifiesten lo que les beneficia o no de las medidas legislativas que se pretenden adoptar.

148. Las autoridades guerrerenses deben tomar en cuenta que, según informes, en la Costa Chica del Estado de Guerrero⁹⁸ es donde mayoritariamente

⁹⁶ Corte IDH, Caso *Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*, sentencia de fondo, reparaciones y costas, de 25 de noviembre de 2015. Párrafo 100.

⁹⁷ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrafos 79 a 86.

⁹⁸ Sin que pase desapercibido que la Costa Chica es una región en los Estados de Guerrero y Oaxaca, donde conviven comunidades indígenas, mestizas y afrodescendientes. Por sus características



se concentran las comunidades afrodescendientes.⁹⁹ También la región conocida como Costa Grande abarca el puerto de Acapulco a Zihuatanejo en Guerrero, es una región de población afrodescendientes.¹⁰⁰ Sin perjuicio de que las autoridades guerrerenses deberán asegurarse que todas las comunidades afromexicanas en el Estado de Guerrero sean partícipes de la consulta ya sea que se encuentren asentadas en estas regiones o en Municipios y regiones adicionales.

149. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno determina que con la emisión del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, ambas del Estado de Guerrero, existe una violación directa a los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se declara su **invalidéz** de manera total. No pasa desapercibido que la Comisión accionante también combate, de manera específica, diversos artículos de ambas leyes, sin embargo, ello no será analizado dada la conclusión hasta aquí alcanzada.

VIII. Efectos de la sentencia

150. 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,¹⁰¹

culturales se identifican poblaciones afromexicanas que se asentaron en la zona desde el periodo virreinal y conservan rasgos fenotípicos visibles relacionados con poblaciones de origen africano y expresiones culturales que se manifiestan en sus formas de organización social, familiar, laboral, música, danza, rituales y medicina tradicional. Fuente: *Derechos colectivos y reconocimiento constitucional de las poblaciones afromexicanas*. Colección *Legislar sin discriminar*. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, octubre de 2015. Página 59-60. Ver también *Afrodescendientes en México. Una historia de silencio y discriminación*. María Elisa Velázquez y Gabriela Iturralde Nieto. Consejo Nacional para prevenir la Discriminación, septiembre de 2012. En esa obra se señala que la Costa Chica se ubica en la llanura costera del Pacífico, desde el sur de Acapulco hasta Huatulco. Abarca los Municipios guerrerenses de: San Marcos, Chicometepec, Marquelia, El cerro de la Esperanza, Maldonado, José María Morelos, Cuajinicuilapa, Paso del Jiote. En cuanto a los Municipios oaxaqueños se comprenden: El ciruelo, Santa María Cortijo, Llano Grande, Collantes, Rancho Nuevo Corralero.

⁹⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Afrodescendientes en México. Protección Internacional de sus Derechos Humanos*. Agosto de 2016, página 22.

¹⁰⁰ *Afrodescendientes en México. Una historia de silencio y discriminación*. María Elisa Velázquez y Gabriela Iturralde Nieto. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, septiembre de 2012. Página 23.

¹⁰¹ **Artículo 41**. Las sentencias deberán contener:

" ...



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.

151. De acuerdo con la parte considerativa de este fallo, se declara la invalidez del **Decreto 778** por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y de la **Ley Número 777** del Sistema de Seguridad Pública, ambos del Estado de Guerrero, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno de la mencionada entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Esta determinación surtirá efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.¹⁰²

152. El efecto lógico de una falta de consulta indígena sobre una norma que regula debe ser la invalidez total de la ley; de lo contrario, solamente se estaría convirtiendo a la consulta indígena en una convalidación posterior a una ley publicada.

153. En el caso estamos ante la **Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública en el Estado de Guerrero**. Frente a la situación de seguridad en ese Estado se estima pertinente que la invalidez total de la ley no tenga efectos negativos en la sociedad. Por lo que el tiempo que se prevé permitirá realizar una consulta indígena bajo los parámetros y procedimientos aquí referidos con el objetivo que el proceso legislativo se lleve correctamente.

"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."

¹⁰² 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.



154. En cuanto al **Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero**, reconoce el sistema de seguridad comunitaria y encuentra concordancia con la Ley del Sistema de Seguridad Pública. Ello resulta razón suficiente para estimar que deben regir los mismos plazos y decretar la invalidez del decreto.

155. Conforme a las facultades que nuestra Constitución General y las atribuciones que tiene este Tribunal Pleno para modular los efectos de sus sentencias de acción de inconstitucionalidad; se debe atender al Texto Constitucional y al de los tratados internacionales, pero también la historia, los precedentes, el propósito que se busca con la norma que se ha invalidado y las consecuencias o impactos que genera nuestro fallo.

156. Se trata de generar una circunstancia mejor de la que había antes de la sentencia de acción de inconstitucionalidad, y no una peor, ya que la finalidad de este sistema de control constitucional es proteger y garantizar los derechos, y en este caso los de las comunidades indígenas y de las comunidades afromexicanas.

157. Desde ese parámetro, es claro que, si la ley fuera declarada inválida sin más, desaparecerían las instituciones de seguridad pública y todas sus competencias legales.

158. Sobre esta base, este Pleno determina que los efectos de invalidez total de los decretos, que contienen la Ley del Sistema de Seguridad Pública y las reformas a la Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, se surtan a más tardar a los doce meses contados a partir del día siguiente de la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación; de tal suerte que el Congreso pueda hacer la consulta a los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, como lo manda la Constitución y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y legisle lo correspondiente con los ajustes que se estimen pertinentes. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura Local pueda expedir una nueva ley en la que efectivamente se realice una consulta en términos de la presente sentencia.



159. De esta forma, la declaratoria de invalidez total de la Ley 777, así como del Decreto 778, no trastocará el sistema de seguridad pública de una manera que resulte menos pertinente que el propósito que se busca, que es –precisamente– salvaguardar los intereses y necesidades de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas afectadas.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Número 778, por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, así como de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el apartado VII de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a más tardar a los doce meses siguientes a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en los términos precisados en el apartado VIII de esta determinación.

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

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y archívese el expediente como concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia, a la precisión de la norma reclamada, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas 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, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán obligado por la mayoría y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a los doce meses siguientes. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

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 obligado por la mayoría, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, 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 en el sentido de que sea a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de abril de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 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 18 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 81/2018.

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 la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, declaró la invalidez del "*Decreto Número 778, por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero*" y del "*Decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero*", por falta de una consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, que cumpliera con los estándares reconocidos en el parámetro de constitucionalidad mexicano.

En concreto, esta Suprema Corte determinó que ambos decretos eran susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero, por lo que el Congreso Local tenía la obligación de consultarles previamente.

En este sentido, en la sentencia se reiteraron los precedentes de este Alto Tribunal y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con relación a las características mínimas que deben ser observadas en un proceso de consulta –debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo– y, como no existe un marco regulatorio para ello, se emitieron unos parámetros generales para verificar cómo debe llevarse a cabo la consulta.

De esta manera, se sostuvo que la consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe observar, como mínimo, las siguientes etapas: **a)** Fase preconsultiva; **b)** Fase informativa; **c)** Fase de deliberación interna; **d)** Fase de diálogo; y **e)** Fase de decisión.

Finalmente, en aplicación del estándar anterior, el Tribunal Pleno consideró que, si bien el Congreso local realizó una serie de "*foros regionales*" desarrollados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero, ese ejercicio participativo no puede considerarse válido, pues adoleció de diversas irregularidades, entre ellas, las siguientes:

a) No se previó una fase preconsultiva que definiera de común acuerdo la forma de llevar a cabo la consulta y, por el contrario, la convocatoria y procedimiento de los "*foros regionales*" fue emitida unilateralmente por el gobierno bajo un



formato definido por escrito y de una extensión de cinco páginas como máximo.

- b) No se dispuso una fase informativa y de difusión del proceso de consulta.
- c) No existieron espacios de deliberación y diálogo entre los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, pues la mecánica consistió en una serie de foros en los que se recibieron ponencias escritas, sin que existiera una posibilidad real de diálogo.
- d) No se realizó un dictamen que permitiera tener un impacto real tanto en la presentación de las iniciativas como en el procedimiento legislativo.

En virtud de las irregularidades anteriores, el Pleno determinó que el ejercicio participativo no cumplió con los requisitos y exigencias de una auténtica consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, por lo que declaró la invalidez total de ambos decretos.

En la sesión manifesté que únicamente debía declararse la invalidez del "*Decreto Número 778, por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero*", pues a mi juicio, el otro decreto –por el que se expidió la "*Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero*"–, estaba dirigido a regular aspectos distintos a la materia indígena y afroamericana y su contenido no era susceptible de afectarles directamente, de manera que únicamente era exigible la consulta previa respecto del primer decreto impugnado.¹

En esta tesis, si bien **estoy de acuerdo** con la decisión adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal en cuanto a declarar la invalidez del decreto por el que se modificó la "*Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas*", me permito exponer en este voto concurrente las razones por las cuales coincido en que, aun cuando los Poderes Ejecutivo y

¹ En otras ocasiones he compartido el criterio mayoritario por el que se ha señalado que, cuando se trata de normas o preceptos aislados dentro de un cuerpo normativo, que no vincula a la materia indígena o de personas con discapacidad como tema principal, no se requiere la consulta previa. Por ejemplo al resolver la acción de inconstitucionalidad 40/2018, resuelta el 1 de abril de 2019, por mayoría de 7 votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales.



Legislativo del Estado de Guerrero realizaron una serie de "foros regionales", ello no se hizo siguiendo los estándares y requisitos que esta Suprema Corte ha estimado necesarios para cumplir con una adecuada consulta previa.

De manera destacada expondré las razones por las que considero que esta serie de foros **no se desarrollaron en forma culturalmente adecuada, ni garantizando la autodeterminación** de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que tienen asiento en el Estado de Guerrero.

Desde mi óptica, para reconocer que la consulta indígena fue culturalmente adecuada, ésta debe realizarse desde una perspectiva intercultural y protegiendo el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a la no asimilación cultural; y ello sólo se logra a través de un ejercicio dialógico en el que los órganos del Estado realicen la consulta *in situ* respetando –y adoptando, incluso– los mismos métodos, usos y costumbres que se emplean en cada comunidad para la toma de decisiones.

Considero que el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas está reconocido 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 las personas indígenas y de la comunidad, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellas.²

Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Asimismo, el derecho a la consulta encuentra sustento, pero sobre todo tiene contenido, en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,³ en el que se prevé que los gobiernos deberán consultar a los pueblos,

² Así lo ha sostenido el suscrito en sesión plenaria del 19 de octubre de 2015, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas.

³ Adoptado el 27 de junio de 1989, y ratificado por el Senado el 11 de junio de 1990 (D.O.F. 3 de agosto de 1990).

"Artículo 6. 1. Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus



mediante procedimientos apropiados, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

En este sentido, como lo he sostenido en diversas ocasiones –por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas, en la controversia constitucional 32/2012 y en la acción 31/2014–,⁴ siguiendo los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (*Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* y *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*), cuando un acto o medida legislativa sea susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas, el Estado tiene el deber de consultarlos mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe.

En estos precedentes interamericanos,⁵ se ha establecido que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan com-

instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"... 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

"Artículo 7. 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"... 3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas ..."

⁴ Además, el Pleno ha reconocido el derecho de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, en la acción de inconstitucionalidad 31/2014, del 8 de marzo de 2016, por mayoría de 8 votos, se declaró la invalidez de una norma de la Ley para el Instituto de Desarrollo Humano y Social de los Pueblos y Comunidades Indígenas de San Luis Potosí. Y también en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, del 17 de agosto del 2017, por unanimidad de 11 votos, en la que se reconoció la validez del procedimiento legislativo y de consulta indígena del proceso Constituyente de la Ciudad de México.

⁵ *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* (Fondo y Reparaciones), Sentencia de 27 de junio de 2012, párrafos 201 y 202.



prender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles traductores si es necesario.

En el caso, es correcto –como se afirma en los párrafos 55 a 58 de la sentencia– que el Decreto 778 por el que se reformó la Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, es susceptible de afectar directamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, ya que el objeto de esta norma es reconocer los derechos y cultura de los pueblos originarios y de las comunidades afroamericanas de Guerrero, garantizar y promover el ejercicio de sus derechos salvaguardando sus formas específicas de organización comunitaria.

En este orden de ideas, coincido con la sentencia en que no se realizó una consulta previa realmente válida, pues las autoridades guerrerenses únicamente llevaron a cabo una serie de foros no vinculantes a partir de un procedimiento que no fue culturalmente adecuado y que no tuteló los intereses de las comunidades indígenas y afroamericanas.

De este modo, estoy de acuerdo en que la consulta o serie de foros se llevó a cabo sin que previamente se definiera, de común acuerdo, la forma de realizar la consulta; la convocatoria fue emitida unilateralmente por el gobierno bajo un formato definido por escrito y de una extensión máxima de cinco páginas; no existió una adecuada comunicación entre las autoridades representativas de las comunidades indígenas y el Poder Legislativo; no existió un espacio de deliberación y diálogo entre los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas con el Estado, pues en estos foros no hubo una posibilidad real de diálogo; y tampoco se realizó un dictamen que permitiera tener un impacto real de la "consulta" tanto en la presentación de las iniciativas como en el procedimiento legislativo.

No obstante, como lo adelanté, me parece que la razón principal por la que no puede reconocerse válidamente que se trate de una consulta previa, es que en este caso no se realizó en forma culturalmente adecuada, es decir, respetando su derecho a la no asimilación cultural, consistente en que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación.⁶

⁶ Así lo ha sostenido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su Recomendación General No. XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del 51o. periodo de sesiones, 1997, en su párrafo 4, inciso a).



En este caso, no se cumplieron los requisitos de una consulta previa, pues el Congreso se limitó a realizar "*foros regionales*" en los que se impuso un método de trabajo a las personas que acudieron y, en las que prevaleció el formalismo y comunicación escrita en la elaboración de ponencias de cinco cuartillas como máximo. Este sistema no cumple, para mí, con la finalidad de la consulta a pueblos y comunidades indígenas, en la que deben prevalecer en todo momento los usos y costumbres.

Si bien se celebraron simultáneamente seis foros regionales el 28 de febrero de 2017, lo cierto es que no existen elementos en el procedimiento legislativo que permitan afirmar que se analizó el contexto cultural de las comunidades, como lo pueden ser las visitas o estudios periciales en materia antropológica. Por tanto, me parece que la consulta no se llevó a cabo bajo los métodos y costumbres de la comunidad.

Por las consideraciones anteriores, **estoy de acuerdo** con la decisión adoptada por el Pleno de este Alto Tribunal exclusivamente en cuanto a declarar la invalidez del decreto por el que se modificó la "*Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas*", pues los "*foros regionales*" que se realizaron no cumplieron con los requisitos y estándares necesarios para poder ser validados como una auténtica consulta previa.

Finalmente, quiero señalar que en la sentencia de este Tribunal Pleno se estableció un parámetro de validez de las consultas a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en el que básicamente se sostiene que este tipo de ejercicios de participación debe llevarse a cabo cumpliendo una serie de etapas o fases.⁷

Al respecto, me parece que esa metodología es un ejemplo válido de cómo debe ser una auténtica consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pero quiero aclarar que, desde mi perspectiva, no representa el único modelo posible y debe ser leído como una metodología enunciativa, de manera que no cierro la puerta a la posibilidad de que existan otras fórmulas igualmente

⁷ Siguiendo el protocolo empleado por la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, se asumió como estándar de validez que las consultas indígenas deben observar, como mínimo, las siguientes fases: a) Fase preconsultiva; b) Fase informativa; c) Fase de deliberación interna; d) Fase de diálogo; y e) Fase de decisión. Lo anterior, en el entendido de que dichas etapas cumplen, en su conjunto, con los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.



válidas para realizar la consulta, pues lo relevante en este tipo de ejercicios, es que la consulta sea previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo.

En este sentido, si bien en este caso llego a la misma conclusión en torno a la invalidez del decreto normativo, yo lo hago por razones distintas, consistentes en que, para mí, los "foros regionales" **no cumplieron los requisitos** de una auténtica consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, toda vez que **no se realizó mediante un procedimiento culturalmente adecuado en el que se hubiera respetado el derecho de autodeterminación y no asimilación cultural** de estos pueblos y comunidades.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta en sesión del Tribunal Pleno de veinte de abril de dos mil veinte.

El Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que se analizó la validez del Decreto Número 778, por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, así como de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

Aunque comparto el sentido y la mayoría de las consideraciones de la sentencia, me permito formular la siguiente aclaración.

En el considerando séptimo, se invalidó el Decreto Número 778, por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.

La invalidez decretada se sustentó en que la consulta indígena realizada de manera previa a la reforma impugnada, no cumplió con las fases establecidas en la propia resolución, de tal manera que se actualizó una violación directa a los artículos 2o. de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT.



Si bien estoy de acuerdo con la invalidez decretada por el Tribunal Pleno y reconociendo la amplia labor de investigación realizada por el ponente y su equipo, para allegarse la información sobre distintas opiniones nacionales e internacionales, así como de legislaciones, en particular latinoamericanas, para construir la propuesta de establecer "fases" para la consulta indígena; y compartiendo que las "fases" del procedimiento de consulta que se precisan en la sentencia son plausibles pues desarrollan los criterios que este Pleno ha sostenido, me separo del alcance que se les otorga.

Las fases que el proyecto contiene se denominan: *preconsultiva*, *informativa*, *de deliberación interna*, *de diálogo* y, por último, *de decisión* y se les dota del siguiente contenido normativo, que se reproduce de manera textual:

"*Fase preconsultiva*, que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de la 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."

"*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."

"*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 internamente."

"*Fase de diálogo*, entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos."

"*Fase de decisión*, comunicación de resultados y entrega de dictamen."

La razón de mi disenso radica en que, en mi opinión, ese contenido no debe establecerse de manera que, al desarrollarse normativamente, resulte sobre-inclusivo, rígido o sin excepciones, según sea el caso, en razón de que ello puede tornar difícil o, incluso, imposible su aplicación.

A manera de ejemplo, en mi opinión, en la fase llamada *preconsultiva*, no tiene por qué ser indefectible la obligación de definir conjuntamente (o consultar) con



las comunidades indígenas lo relativo a "identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de la 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".

Todos estos aspectos deben ser obligatoriamente presentados por la autoridad a los pueblos y comunidades, al igual que a las comunidades afroamericanas involucradas en el asunto a consultar. Ello, por tanto, en mi opinión, podría, según las circunstancias y características de la consulta, ser parte de la "*fase informativa*".

Considero que para la construcción de la consulta indígena el contenido de sus fases, en cada caso, debe ser lo suficientemente flexible, para que permita adaptarlo a las realidades, costumbres, culturas, tradiciones y, en general, a las características de las diversas comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos que existen en nuestro país.¹

Cada pueblo o comunidad tiene una cultura propia que debe ser considerada en cada caso, a efecto de realizar una consulta que cumpla con las exigencias que han sido establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (incluyendo los instrumentos internacionales y las decisiones jurisdiccionales interamericanas obligatorias para México), así como por este Tribunal Constitucional.

En ese sentido, la flexibilidad del contenido de las *fases* que integran el procedimiento de consulta debe permitir la participación y el diálogo intercultural entre los participantes, de tal manera que implique un ejercicio responsablemente compartido.

Por ello, si bien coincido en que es plausible que el procedimiento de consulta pueda regularse por las *fases* que se incorporan en esta sentencia aprobada por el

¹ Es así, porque en México existen más de sesenta y dos grupos etnolingüísticos con diferencias importantes entre ellos; por mencionar un ejemplo, los cuatro principales pueblos y lenguas indígenas presentes en el Estado de Guerrero: mixtecos, amuzgos, tlapanecos y nahuas (tal y como se establece en el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guerrero 2016-2021), cuentan con una realidad distinta a la que viven los grupos de la región de la Sierra Norte de Puebla y Totonacapan que se extiende en los Estados de Puebla, Veracruz e Hidalgo, ocupada principalmente por los grupos náhuatl y totonaco. (Información consultada en la página electrónica de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas).



Tribunal Pleno, pienso que deben ser más flexibles para poder ajustarse a los casos concretos y a las especificidades que puedan presentar y así cumplir plenamente con su cometido.

Ésta es la reserva que justifica el presente voto concurrente.

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

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 81/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de veinte de abril de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del Decreto 778 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero y el decreto por el que se expidió la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, en los términos precisados en el considerando séptimo de esta ejecutoria. Lo anterior, analizando si se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas pertenecientes a comunidades indígenas.

Ahora, si bien comparto el sentido de la resolución, me separo de algunas consideraciones, haciendo las precisiones siguientes:

En cuanto a la declaración de invalidez de la Ley 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, si bien en diversas acciones de inconstitu-



cionalidad¹ he votado con la mayoría respecto a reconocer la validez de las normas impugnadas, pues no existía la obligación de realizar la consulta previa debido a que las normas impugnadas no regulaban de manera directa las cuestiones indígenas; en el presente asunto, **voté a favor** de declarar la invalidez de la norma en su totalidad de las normas impugnadas, pues aunque no todos los preceptos se refieran o tengan relación o afecten a comunidades indígenas, lo cierto es que la ley articula un sistema integral de seguridad pública estatal, en el que **sí se incide directamente en la forma de organización y autonomías indígenas y cómo se inserta el sistema comunitario y las policías comunitarias en el sistema.**

No obstante lo anterior, **me separo** del estándar propuesto como requisitos para tener por constitucional una consulta a las comunidades indígenas, propuesto en el párrafo ciento cuatro del engrose, pues como lo expresé en el Tribunal Pleno, sostengo que los méritos de cada proceso 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 será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes, relativo a que la consulta debe ser previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, 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.

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 14 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Véanse las acciones de inconstitucionalidad 87/2017, resuelta el diecisiete de febrero de dos mil veinte; 100/2017, resuelta el once de junio de dos mil diecinueve; 47/2018 y su acumulada 48/2018, resuelta el diez de octubre de dos mil diecinueve; y 40/2018, resuelta el dos de abril de dos mil diecinueve.



Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión del veinte de abril de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, así como de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, en razón de que se transgredió el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas y de los pueblos y comunidades afroamericanas de esa entidad.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la posición mayoritaria. No obstante, estimo que es necesario fortalecer el contenido y alcance de este derecho.

En efecto, la sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos indígenas y, en este caso, además, a los pueblos y comunidades afroamericanas.¹ Sin embargo, considero que también debería retomar las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En este sentido, me parece pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva, –lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de diversos precedentes de esta Suprema Corte–.

Contenido y alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada.

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos de "Pueblo de Saramaka Vs. Surinam" de 28 de noviembre de 2007, y "Yatama Vs. Nicaragua", de 23 de junio de 2005, ya

¹ Es preciso señalar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica también a los pueblos tribales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido –en diversos casos como en "Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam", "Pueblo Saramaka Vs. Surinam", "Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras", y "Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros Vs. Honduras"– que las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En ese sentido, dicha Corte ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.



que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido Parte en el litigio ante dicho tribunal.²

Además, son de particular relevancia los informes del relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.³

(i) En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas.

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.⁴ Se concibe como, un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.⁵

² Tesis P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el 25 de abril de 2014, Décima Época, de título y subtítulo: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA."

³ Informe A/HRC/12/34 supra nota 15. Informe A/HRC/21/47 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya. Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile.

⁴ *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párrafo 135; y *Caso Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo 259.

⁵ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. (véase Informe A/HRC/21/47, supra nota 18, párrafo 50).



De acuerdo con el relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas**, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas, se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.⁶

Así, el derecho a la consulta previa, libre e informada puede concebirse como **un derecho instrumental o de participación**, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas.

(ii) Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas.

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**; esto es, si trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina **dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar**.

Así, se ha señalado que: "Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa** que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las **medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares**, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses." (énfasis añadido)⁷

⁶ Informe A/HRC/12/34 del relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. James Anaya, párrafo 42.

⁷ Informe A/HRC/12/34 supra nota 15, párrafo 45.



Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.⁸

Debe recordarse que en el presente caso las medidas consisten en la expedición de dos leyes: la *Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas*, mediante la cual se modificaron temas como la autonomía de los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas, el derecho de éstos para registrar candidatos representantes ante las autoridades electorales, el acceso a la jurisdicción del Estado, el derecho a la educación, el derecho a la salud y a la igualdad, entre otros; y, la *Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero*, que en uno de sus apartados regula el modo de operación de las policías comunitarias, así como el Sistema de Seguridad Comunitario Indígena, lo que impacta en su autonomía y libre determinación.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto, lo cual me permite sostener que dichas leyes afectan los derechos de las comunidades indígenas y, en su caso, de los pueblos y comunidades afroamericanas.

El derecho a la consulta previa, en este asunto, tiene un alcance amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas y de los pueblos y comunidades afroamericanas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstos y las instituciones de la entidad que tienen la facultad de emitir ordenamientos jurídicos que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

(iii) Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

⁸ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párrafo 136.



Asimismo, el artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que "La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país."

No obstante, **existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.** Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, y de los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento** acerca de las medidas propuestas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.⁹

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de 2009, el relator especial de Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada,¹⁰ los cuales si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza, sí resultan particularmente orientadores.

1. La consulta debe realizarse con carácter previo. En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible".¹¹ En tratándose de medidas legislativas, los

⁹ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párrafo 136: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones."

¹⁰ *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18.

¹¹ *Informe del comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (número 169), presentada en*



pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.¹²

2. La consulta no se agota con la mera información. No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.¹³

3. La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes. Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.¹⁴

4. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas. Lo anterior significa que, se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.¹⁵

5. La consulta debe ser sistemática y transparente. Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.¹⁶

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis de rubro: "COMU-

virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), (en adelante "Reclamación Colombia") GB.276/17/1; GB.282/14/3¹⁹⁹⁹, párrafo 90; y Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, supra nota 19, párrafo 134.

¹² Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, supra nota 18, párrafo 20.

¹³ Reclamación Colombia, supra nota 27, párrafo 90.

¹⁴ Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), GB.294/17/1; GB.299/6/1²⁰⁰⁵, párrafo 53; e Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (número 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), (en adelante "Reclamación México") GB.283/17/1; GB.289/17/3²⁰⁰¹, párrafo 107.

¹⁵ Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, supra nota 19, párrafo 134; Reclamación México, supra nota 29, párrafos 101, 105 y 109; y Reclamación Colombia, supra nota 27, párrafo 79.

¹⁶ Reclamación Colombia, supra nota 27, párrafos 79, 95 y 105.



NIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES."¹⁷

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2o. de nuestra Constitución General**,¹⁸ en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas**.¹⁹

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204, con número de registro digital: 2006225.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁷ Tesis 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIII, Tomo 1, agosto de 2013, página 736, con número de registro digital: 2004170, de texto: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados."

¹⁸ *Reclamación México*, supra nota 29, párrafo 105: "... tanto el Congreso Nacional como las Legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas."

¹⁹ *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18, párrafo 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de agosto de 2000, considerando 7o.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY NÚMERO 9 ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ).

II. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER EL REQUISITO DE SABER LEER Y ESCRIBIR PARA SER COMISARIO MUNICIPAL (ARTÍCULO 64, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SABER LEER Y ESCRIBIR", DE LA LEY NÚMERO 9 ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ).

III. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SABER LEER Y ESCRIBIR PARA SER COMISARIO MUNICIPAL RESULTA RAZONABLE Y NO DISCRIMINATORIO (ARTÍCULO 64, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SABER LEER Y ESCRIBIR", DE LA LEY NÚMERO 9 ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ).

IV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO TENER ANTECEDENTES PENALES PARA SER JEFE DE MANZANA O COMISARIO MUNICIPAL RESULTA DISCRIMINATORIO, AL INTRODUCIR UNA EXIGENCIA DE ORDEN MORAL NO INHERENTE AL TRABAJO POR DESEMPEÑAR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 64, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO CONTAR CON ANTECEDENTES PENALES", DE LA LEY NÚMERO 9 ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ).

V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE TENER UN MODO HONESTO DE VIVIR PARA SER JEFE DE MANZANA O COMISARIO MUNICIPAL RESULTA DISCRIMINATORIO, PUES ES SUMAMENTE SUBJETIVO Y AMBIGUO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 64, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "UN MODO HONESTO DE VIVIR", DE LA LEY NÚMERO 9 ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 64, EN SUS PORCIONES NORMATI-



VAS "UN MODO HONESTO DE VIVIR", ASÍ COMO "Y NO CONTAR CON ANTECEDENTES PENALES", DE LA LEY NÚMERO 9 ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 107/2016. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 23 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 veintitrés de enero de dos mil veinte.

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Mediante escrito recibido el nueve de diciembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidente, promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez del artículo 64, en la porción normativa "*saber leer y escribir y no tener antecedentes penales*", de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformada por Decreto Número 930, publicado el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Señaló como autoridades emisoras de la norma a las siguientes:

I. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

II. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

SEGUNDO.—**Normas constitucionales y convencionales que se aduce violadas.** Artículos 1o., y 18 de la Constitución Federal; 1o., 5.6 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 10.3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**TERCERO.—Texto de la norma cuya invalidez se solicita:**

"Artículo 64. Para ser jefe de manzana o comisario municipal se requiere tener su domicilio en la manzana o caserío que le corresponde, un modo honesto de vivir, **saber leer y escribir y no tener antecedentes penales.**"

CUARTO.—Conceptos de invalidez. La promovente hizo valer los argumentos que en lo conducente se transcriben:

"Único. El artículo 64, en la porción normativa 'saber leer y escribir y no tener antecedentes penales' de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, es violatorio de los artículos 1o. y 18 constitucionales, por discriminar a las personas que no saben leer y escribir; y a las personas con antecedentes penales, por lo que también atenta contra el derecho de reinserción social, por ser una restricción desproporcionada.—Así, el artículo establece los requisitos para ser comisario municipal, siendo impugnado el relativo a 'saber leer y escribir y no tener antecedentes penales', que puede generar prácticas discriminatorias que impidan a las personas que no cuenten con un nivel de educación elemental o que hayan cumplido una pena por la comisión de cualquier delito, desempeñar actividades correspondientes al cargo relativo dentro de su Municipio.—La redacción actual del artículo impugnado es susceptible de crear espectros discriminatorios con base en un nivel educativo (condición social) y de impedir la plena reinserción de los individuos, que sin importar el delito por el que hayan sido sentenciados, se verán imposibilitados para participar como comisario municipal. En ese tenor, se procede a realizar el análisis separado de los motivos de discriminación, primero analizando una discriminación por condición social en la exigencia de 'saber leer y escribir', y en un segundo punto estudiando una discriminación que se opone a la reinserción social en la parte 'y no tener antecedentes penales'.—Discriminación por condición social: 'saber leer y escribir'.—La exigencia de 'saber leer y escribir', como requisito para desempeñar el cargo de comisario municipal, limita la posibilidad de participar en la vida pública municipal en razón de una condición social como es el nivel educativo, lo cual resulta una limitante desproporcionada y, por tanto, discriminatoria al excluir a un grupo de personas de manera injustificada.—La Constitución Federal, al prever explícitamente cualquier tipo de discriminación tiende a erradicar toda marginación y distinción injustificada que redunde en un perjui-



cio a la esfera de derechos humanos de las personas con el fin de generar una sociedad más democrática e incluyente.—En ese sentido, el orden jurídico mexicano, en aras de la protección de la dignidad humana, como pilar fundamental de los derechos humanos reconocidos por el propio texto constitucional y los tratados internacionales excluye cualquier tipo de discriminación.—Ajenas a este andamiaje de protección constitucional, resultan las disposiciones que generan supuestos de distinción injustificados. Tal es el caso del artículo ahora analizado, dado que incluye en su texto supuestos de diferenciación injustificada, cuyo resultado es la exclusión de un grupo de personas, en el caso específico, para ocupar un lugar en la administración municipal.—Como se señaló, el artículo 64, en la porción normativa ‘saber leer y escribir’, se encuentra dentro del universo de disposiciones que crean diferencias infundadas, toda vez que exige tales conocimientos para participar en la administración y organización del Municipio lo cual representa un requerimiento excesivo y desproporcionado para realizar las actividades propias del comisario municipal. Más aún, cuando en comparación con la propia norma no se exige tales requisitos para realizar las actividades tanto de edil como de agentes o subagentes municipales.—Por consiguiente, la obligación de proteger los derechos humanos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales de los que México forma Parte, y engloba eliminar las regulaciones que resulten discriminatorias y combatir las prácticas de este carácter a fin de asegurar la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.—En el marco internacional, el Comité de los Derechos Humanos en la Observación General No. 25 ‘La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto’, estableció que nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo, ni las personas pueden ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción. Dicho pronunciamiento es del tenor siguiente: ‘15. La realización efectiva del derecho y la posibilidad de presentarse a cargos electivos garantiza que todas las personas con derecho de voto puedan elegir entre distintos candidatos. Toda restricción del derecho a presentarse a elecciones, como la fijación de una edad mínima, deberá basarse en criterios objetivos y razonables. Las personas que de otro modo reúnan las condiciones exigidas para presentarse a elecciones no deberán ser excluidas mediante la imposición de requisitos irrazonables o de carácter discriminatorio, como el nivel de instrucción, el lugar de residencia o la descendencia, o a causa de su afiliación política. Nadie debe ser objeto de discriminación ni sufrir desventajas de ningún tipo a causa de su



candidatura. Los Estados partes deben indicar y explicar las disposiciones legislativas en virtud de las cuales se puede privar a un grupo o categoría de personas de la posibilidad de desempeñar cargos electivos.’—En relación con lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del Caso Yatama contra Nicaragua, ha señalado la necesidad de los principios de igualdad y no discriminación como fundamento jurídico del orden público nacional e internacional que permea todo el ordenamiento jurídico, lo cual queda en evidencia en la cita que a continuación se transcribe: ‘189. La Corte ha establecido que el deber general del artículo 2 de la convención implica la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la convención, así como la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.’—En ese sentido, el Estado tiene la obligación de eliminar cualquier norma que resulte ajena a la esfera de protección que los principios de igualdad y de no discriminación otorgan a todas las personas y, por tanto, si una norma que pertenece al orden jurídico nacional, ya sea de naturaleza estatal o federal, resulta contraria a tales principios, dicha norma debe entenderse como contraria al parámetro de regularidad del Estado Mexicano.—En el caso concreto, al tratarse de una norma que considera inferior a un grupo determinado de personas, a saber, aquéllas que carecen de conocimientos de lectura y escritura, se traduce en una forma de discriminación con respecto al goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación es, en consecuencia, contradictoria a la Constitución Federal.—En tal sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, septiembre de 2016, materia constitucional, Décima Época, página 112, del rubro (sic) y texto siguientes: ‘PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.’ (Se transcribe).—No se omite mencionar que si bien, dentro de las actividades a realizar por el comisario municipal se encuentran: colaborar en las campañas de alfabetización emprendidas por las autoridades y expedir, gratuitamente, constancias de residencia y buena conducta para su certificación por el secretario del Ayuntamiento, tales actividades no requieren de un nivel educativo específico, siendo que se trata de actividades colaborativas y más aún, siendo que podría implementarse un modelo de asistencia para las personas que lo requieran, con el fin de cumplir con las actividades.—Por añadidura



la norma impugnada establece requisitos que resultan desmedidos para las tareas a realizar por el comisario municipal, toda vez que su labor es de auxilio al Ayuntamiento, lo que resulta desproporcionado en comparación con otros cargos, cuando tales requisitos no son exigidos para desempeñar la labor del presidente municipal, de síndico o de regidor, lo que genera un supuesto discriminatorio en relación con otros cargos de mayor responsabilidad, y que tiene por base una discriminación con base en condición social, como lo es el nivel educativo –saber leer y escribir—.—Por eso puede estimarse que la norma en cuestión genera supuestos de distinción injustificados, que no cumplen con una finalidad constitucional imperiosa, pues tal requisito no es exigido para ocupar cargos de elección popular, pero sí para las personas que quieran participar en el auxilio del Ayuntamiento como comisario municipal, lo que hace obvio que la medida que estableció el legislador no se encuentra encaminada a cumplir con un fin, constitucionalmente válido y carece del mismo.—Apoya a lo anterior la jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, septiembre de 2016, materia constitucional, Décima Época, página 8, del rubro y texto siguientes: 'CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.'(Se transcribe).—De modo similar la norma también puede ser discriminatoria, pues puede excluirse a personas que hablen una lengua indígena y no dominen el idioma español, por no cumplir con el requisito de saber leer y escribir. Debe señalarse que normas de este tipo, resultan especialmente discriminatorias y marginadoras de grupos vulnerables, tales como las comunidades indígenas que habitan en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Actualmente habitan en la entidad aproximadamente 81 12 505 personas, de las cuales 644 559 personas mayores de 5 años hablan alguna lengua indígena, lo que representa 9% de la población del Estado, de conformidad con los datos publicados en octubre de dos mil dieciséis por el INEGI.—A mayor abundamiento, conviene poner en conocimiento a ese Tribunal Constitucional, que en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 9 de cada 100 personas de 15 años y más, no saben leer ni escribir, por lo que el índice de personas analfabetas en el mismo asciende a 9.4% de la población total de personas analfabetas en todo el país, situación que coloca a este Estado en el lugar número 4 de los Estados con mayor población analfabeta, tan sólo debajo de los Estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.—Las cifras citadas reflejan el espectro preponderante de personas que se verían imposibilitadas para ejercer el cargo de comisario municipal. Es decir, a pesar de la garantía constitucional relativa al derecho



a la educación, cuando ésta se vea incumplida por la realidad social mexicana, se estigmatiza a las personas con un déficit de alfabetización y se les resta reconocimiento y participación social y comunal, como es la falta de acceso al cargo de comisario municipal, cuestión que lejos de ser susceptible de discriminaciones, debería propiciar la inclusión de las personas en tal situación.—Discriminación y violación al derecho a la reinserción social: porción normativa ‘y no tener antecedentes penales’.—El establecimiento como requisito para desempeñar el cargo de comisario municipal no contar con antecedentes penales, genera una discriminación en las personas que tienen antecedentes penales, imposibilitándoles participar en la vida pública municipal indistintamente del delito y de la pena que hayan compurgado, lo cual resulta en una restricción desproporcionada contraria al principio de reinserción social.—El punto que ahora se analiza, va encaminado a demostrar la inconstitucionalidad del requisito de no antecedentes penales como una prohibición absoluta y desproporcionada, sin ninguna distinción siquiera para el delito y la pena, que impiden ocupar el puesto de comisario municipal.—Como se ha mencionado reiteradamente, el artículo 64 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave circunscribe requisitos injustificados que resultan excluyentes de sectores determinados de la población.—De esos requisitos se desprende aquél que exige no tener antecedentes penales para poder desempeñarse como comisario municipal, lo cual resulta contrario al principio de proporcionalidad y a la vez discriminatorio, traducéndose en una forma de estigmatización de las personas que, habiendo cumplido con una sentencia penal, por cualquier delito del que se tratase, y teniendo cualquier pena cumplida, se ven imposibilitadas para el ejercicio de tales actividades, lo cual se contrapone de manera directa al principio de reinserción social.—Derivado de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008 el derecho a la reinserción social se configuró como el pilar del sistema penitenciario mexicano, considerándolo como el objetivo constitucional de la pena, siendo que toda persona que ha cometido un delito se aparta de la sociedad y la finalidad última de la pena es reinsertar al individuo a través de diversas herramientas, a la misma.—Así se ha pronunciado el Tribunal Constitucional de nuestro país en la jurisprudencia que se cita a continuación: P./J. 31/2013 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, diciembre de 2013, materia constitucional, Décima Época, página 124, del rubro (sic) y texto siguientes: ‘REINSECCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME



AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.' (Se transcribe).—Bajo esta línea argumentativa, las personas que han sido privadas de su libertad con base en una sentencia penal se encuentran inmersos en un proceso de búsqueda de su reinserción a la sociedad, no obstante, el camino resulta muchas veces complicado, toda vez que implica discriminación y exclusión.—Este requisito es común al momento de solicitar un empleo, además, resultan exigencias legales para quien pretende ocupar un cargo público. Sin embargo, tales requerimientos deben establecer un parámetro justificado para ser exigibles. En cambio, para el caso concreto, el artículo impugnado, además de carecer de una medida constitucionalmente exigible, no distingue entre los delitos dolosos ni los delitos culposos, además, no determina el bien jurídico que ha sido afectado y no prevé el grado de la pena por la cual se estaría inhabilitado para ocupar el cargo de comisario municipal.—En ese orden de ideas, si la norma no establece una distinción clara respecto de los delitos que impiden el ejercicio del cargo, hace extensiva la prohibición tanto de delitos dolosos, como de delitos culposos, generando una contradicción constitucional contra el derecho humano a la reinserción social, toda vez que, por ejemplo, las personas que han cometido un delito culposo y han sido sentenciados por el mismo, automáticamente quedan invalidadas para ser comisario municipal.—Adicionalmente, no existe una correlación entre esa prohibición absoluta de acceso a las personas que tienen antecedentes penales en relación del cargo de comisario municipal, es decir que no se justifican los fines y los medios de la norma.—En comparación con la misma Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que señala en su artículo 20 los requisitos para ser edil (presidente municipal, síndicos, regidores), así como para desempeñarse como agente y subagente del Municipio, se hace una especificación, por la que se limita el requisito 'delitos dolosos', es decir, se constriñe el parámetro de prohibición.—En tanto que, en el caso de los comisarios municipales se exige carecer de cualquier tipo de antecedentes penales sin limitar el parámetro de los mismos, pues ni siquiera se distingue la pena, por lo que los sentenciados con pena de amonestación o trabajos a la comunidad o una pena mínima privativa de la libertad quedarían imposibilitados para ejercer el puesto.—En ese sentido esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el tema de antecedentes penales en el 'Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales del presente año 2016' en el que, en síntesis, se estableció lo siguiente: Que es necesario consi-



derar que los antecedentes penales forman parte del pasado de la persona y se encuentran dentro de su vida privada y que no desea que otros conozcan por el riesgo a ser discriminado. El que se garantice ese derecho a la vida privada que puede significar una segunda oportunidad, de suyo, representa el derecho a la reinserción social efectiva.—Que debe privilegiarse el derecho a la reinserción social efectiva como un derecho exigible que permita que las personas que han egresado de prisión tras haber cumplido su sentencia, no sean estigmatizadas y se les ofrezca la oportunidad de vivir en igualdad, como un miembro más de la comunidad, siendo uno de los elementos clave para ello, el que se protejan sus datos personales.—Para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos resulta fundamental garantizar el derecho a una reinserción social efectiva, para lo cual, las personas que han cumplido con una sentencia penal no deben ser estigmatizadas ni discriminadas en razón a sus antecedentes penales, toda vez, que al encontrarse en un proceso de readaptación social, resulta fundamental que la propia sociedad les brinde la oportunidad de reintegrarse plenamente.—Razones por las cuales, este Organismo Constitucional considera que la norma que ahora se impugna se aleja de los fines perseguidos por el principio de reinserción social y resulta discriminatoria y estigmatizante y por tanto contraria al texto de la Norma Fundante."

QUINTO.—**Admisión.** Mediante proveído de presidencia de doce de diciembre de dos mil dieciséis se ordenó formar y registrar el expediente y turnarlo a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. El día trece siguiente se admitió a trámite el asunto, se ordenó requerir a las autoridades que emitieron la norma impugnada, para que rindieran sus informes de ley, y se acordó dar vista al procurador general de la República.

SEXTO.—**Retorno.** Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el retorno del presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para la formulación del proyecto de resolución.

SÉPTIMO.—**Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Veracruz.** María Eliza Manterola Saíenz, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, rindió el siguiente informe: (Fojas 65 a 72 del expediente).



"Causal de improcedencia

"...

"Se considera que la demanda que da origen al presente juicio es promovida fuera de tiempo, atendiendo a que el artículo 64 existe desde su expedición, esto es desde el día 5 de enero de 2001 y precisamente fue en ese momento cuando se establecieron cuáles son los requisitos que se necesitan para ser jefe de manzana, entre los cuales se destaca, que quien desempeñe dicho puesto deberá saber leer y escribir y no tener antecedentes penales, razón por la cual, el término para impugnar los requisitos de elegibilidad del representante del Ayuntamiento en las manzanas feneció desde el día 19 de febrero del año 2001, para llegar a dicho razonamiento, se debe tener en cuenta que contrario a la interpretación que hace nuestro Máximo Órgano de protección a los Derechos Humanos, solamente se hizo la adición de la figura de comisario municipal, nunca se agregaron o determinaron más requisitos para su elegibilidad. Por lo que se tiene que estar a la adición que se hizo al Artículo 64, que es la figura de los comisarios municipales, mas no los requisitos de elegibilidad, que datan de hace más de 16 años, los cuales no se pueden revisar en este momento.—Hecho lo anterior y una vez que ha sido establecida la causal de improcedencia, se señala la validez del artículo impugnado: a) Decreto Número 230 que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz, fue expedido por esta entidad legislativa, en uso de la facultad que le confieren los artículos 33, fracción I, y 38 de la Constitución Política Local; 18, fracción I, y 4, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, 75 y 76 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, de ahí la legalidad de dicho ordenamiento legal.—b) Esta entidad legislativa cumplió con las formalidades esenciales del proceso legislativo que se prevé en los artículos 34 y 35 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, ya que las reformas y adiciones a diversos artículos de la Ley Orgánica del Municipio, fue iniciativa del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional, en sesión de 14 de mayo de 2015.—...—c) Correlacionado con lo anterior esta soberanía dio cabal cumplimiento a las formalidades esenciales del procedimiento legislativo, según lo previsto por el artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Veracruz.—Señalada la validez del numeral impugnado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es preciso referirnos a la inoperancia y a lo



infundado que resultan los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.—Resulta infundado el único concepto de invalidez que considera que es un acto discriminatorio, el solicitar a un comisario municipal sepa leer y escribir; lo que se debe tener en cuenta es que el solicitar determinados requisitos para utilizar el cargo en mención, no se puede considerar un acto que impida a las personas que no tengan nivel de educación elemental acceder a dicho cargo, es un simple un (sic) requisito de elegibilidad.—Se debe entender que la figura del comisario municipal representa la inclusión en la vida del Municipio de las localidades en que tenemos menos de 500 habitantes, en las que no exista un representante de Municipio, fue así que el Congreso del Estado atendió la iniciativa que representara el grupo legislativo del Partido Acción Nacional y en la que atendiendo al último censo de la población del Estado Mexicano, revela que la ranchería no es la unidad habitacional de menor tamaño que existe en México, pues se implementaron los caseríos dispersos, en los cuales los habitantes representaban menos de 500 habitantes, en ese tenor fue necesario reconocer en el artículo 10 de nuestra Ley Orgánica de Municipio Libre, que en el territorio estatal también existen caseríos y es en estas unidades donde no existe un representante del Ayuntamiento.—Correlacionado con lo anterior los caseríos en el estado de Veracruz existen y se encuentran lejanos a las rancherías por lo que su ubicación geográfica y distancia dificulta la obtención de servicios públicos al ser poblaciones de baja densidad y con alto índice de marginación, razón por la cual debe existir UN AUXILIAR PERMANENTE PARA ATENDER LAS NECESIDADES PÚBLICAS DE LOS HABITANTES DEL CASERÍO Y QUE PARTICIPE DE MANERA ACTIVA DE ACUERDO A LAS ACTIVIDADES QUE REALIZA UN JEFE DE MANZANA.—La figura del comisario municipal representa a los Órganos del Ayuntamiento y los auxilia en el cumplimiento de bandos de policía y buen gobierno; y según lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley Orgánica ejecuta resoluciones y acuerdos que instruya el Ayuntamiento; informa al presidente municipal de los asuntos relacionados con su cargo, promueve la vigilancia del orden público del caserío, promueve el establecimiento de servicios públicos, actúa como conciliador o mediador y orienta a las partes a acudir a un centro de justicia alternativa, auxilia a las autoridades federales, estatales o municipales, participa en las campañas de alfabetización y expide constancia de residencia y buena conducta para su certificación en el Ayuntamiento.—De igual manera, el artículo 96 Bis determina que el comisario municipal tendrá voz y voto para las concesiones para prestaciones de servi-



cios municipales, el artículo 103 determina que el Ayuntamiento podrá celebrar convenio siempre y cuando se haya escuchado la opinión de los comisarios municipales; en materia de presupuesto el comisario elaborará un proyecto de aquellos servicios públicos que necesite el caserío, resulta incongruente que la CNDH pida que un ente representante del Ayuntamiento, el cual garantiza servicios y protege los derechos de los habitantes de un caserío, no sepa leer ni escribir, a pesar de todas las facultades y derechos que debe propiciar y proteger este representante del Ayuntamiento en los caseríos, pues según sus actividades que anteriormente se transcribieron la representación de los habitantes del Ayuntamiento debe ser efectiva y se deben proteger y garantizar los derechos de los habitantes y esta situación solamente se debe a que el comisario municipal se entere y pueda hacer saber al Ayuntamiento las necesidades del caserío, y esto solo se puede hacer a través de la lectura y la petición que se hace mediante un escrito.—No se puede considerar que el solicitar requisitos para obtener la representación de las autoridades municipales en un caserío sea inconstitucional, porque la propia Constitución prevé en su artículo 35, fracción VI, que los ciudadanos tienen derecho a ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley. En ese tenor la propia Constitución Federal da facultad a los órganos del Estado a establecer cuáles son las cualidades y características que debe tener la persona que desempeñará un empleo o comisión del servicio público, por lo que se debe considerar constitucional el hecho de pedir los requisitos de saber leer y escribir a aquellos miembros que integran parte esencial de la estructura del Ayuntamiento.—Resulta ilustrativo que la CNDH se refiera a la Observación General Número 25 relativa a la participación de los ciudadanos en el servicio público y en el derecho del voto, sin embargo, el asunto que nos ocupa nada tiene que ver con situaciones políticas relativas al derecho al voto y elegibilidad de representantes populares, pues el comisario municipal es una figura administrativa que auxilia a cumplir sus labores a los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, en ese tenor el nombramiento de comisario municipal, es una facultad discrecional del cabildo para determinar quién va a representar administrativamente al Ayuntamiento en un caserío, diferencia entre lo político que regula la observación general antes mencionada.—En el caso que nos ocupa no es aplicable el caso YATAMA CONTRA NICARAGUA, pues dicho asunto de la Corte es referido a la protección de los derechos políticos y a la participación de los pueblos originarios en una contienda electoral y efectivamente le pide al Estado



de Nicaragua que garantice debidamente el derecho de participar a los pueblos indígenas en una contienda electoral. Dicho asunto nada tiene que ver con los requisitos de elegibilidad que nos ocupa con las características esenciales a un candidato para ser servidor público, por lo que no se puede atender dicho argumento.—Se considera que el organismo actor confunde el nivel educativo de una persona con la capacidad de saber leer y escribir de un individuo, el Congreso del Estado al establecer los requisitos que necesita el comisario para ocupar el cargo, sólo pidió que supiera leer y escribir mas no que tuviera grado académico alguno, esta situación no es desproporcionada con las figuras del presidente municipal, del síndico o del regidor, pues los mismos se encuentran en la cabecera municipal y tienen derecho a oficinas con secretarías y asesores, por lo que no importa que un presidente municipal y demás figuras afines sepa leer o escribir cuando su puesto tiene derecho a contratar personas que auxilien en las labores que ejerce; situación que no ocurre con el comisario municipal quien es sólo una persona en un caserío y tiene la representatividad del Ayuntamiento, sin presupuesto para contratar colaboradores que hagan de asesores o secretarios.—El hecho de solicitar que quien utilice el cargo de comisario municipal no tenga antecedentes penales es una situación que actualmente no es aplicable, porque se debe tener en cuenta que el artículo cuarto de la Ley Nacional de Ejecución Penal determina que las disposiciones contrarias a dicha ley quedaran abrogadas, es así que el requisito del artículo 64 impuesto en 2001, relativo a no tener antecedentes penales, dejó de tener vigencia cuando se emitió la ley de ejecución relativa, pues en su artículo 4 se advierte lo siguiente: 'Igualdad. Las personas sujetas a esta ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, tratados internacionales y la legislación aplicable, en los términos y condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la responsabilidad familiar, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.'—Por los argumentos expuestos es procedente que se decrete la validez del artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz."



OCTAVO.—Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. Miguel Ángel Yunes Linares, gobernador del Estado de Veracruz, rindió el siguiente informe: (Fojas 184 a 188 del expediente).

"... en la especie se estima aplicable la causal contenida en la fracción VII del artículo 19, concatenado con el artículo 60, por haberse presentado la demanda fuera del plazo de treinta días establecido por la norma.—Para arribar a tal conclusión es necesario precisar la norma que el promovente de la acción de inconstitucionalidad impugna.—Así, se desprende del escrito de demanda que el demandante solicita la invalidez del artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Veracruz, específicamente en la porción normativa 'saber leer y escribir y no tener antecedentes penales' En otras palabras, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ciñe a reclamar la invalidez de dicha porción normativa, no así del artículo en su integridad.—Luego, conviene establecer la fecha en la que la norma impugnada fue publicada en el correspondiente medio oficial para, de esa manera, encontrarse en condición de verificar si su impugnación se efectuó en el plazo previsto por ley reglamentaria.—De ese modo, se tiene que la porción normativa específicamente reclamada por el promovente, a saber, los requisitos 'saber leer y escribir y no tener antecedentes penales' data desde la publicación de la Ley Orgánica del Municipio Libre en la Gaceta Oficial del Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz, el día cinco de enero de 2001.—Por lo tanto, si la publicación de la norma impugnada sucedió quince años atrás, resulta inconcuso que el plazo de treinta días naturales previsto por el artículo 60 de la ley reglamentaria, transcurrió en exceso.—Ahora bien, no obsta a lo anterior que la promovente aduzca que con motivo de la reforma a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, publicada el día nueve de noviembre de dos mil dieciséis en la Gaceta Oficial del Órgano de Gobierno del Estado de Veracruz, mediante la cual se reformó el artículo 64 mencionado, deba considerarse la norma como un nuevo acto legislativo.—Lo anterior deviene equivocado en virtud de que no se reúnen los aspectos establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para poder hablar de un nuevo acto legislativo a saber: (Se transcribe).—...—En la especie la reforma a la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, entre la que se encuentra comprendida la reforma al artículo 64 de dicho ordenamiento, sí fue producto de un procedimiento legislativo agotado en cada una de sus etapas.—Sin embargo, tomando en consideración que lo que la



promovente de la acción de inconstitucionalidad reclama es esencialmente la porción normativa 'saber leer y escribir y no tener antecedentes penales' se estima desacertado considerar que la norma impugnada reúne el aspecto formal, consistente en haberse llevado a cabo un proceso legislativo.—Lo anterior se estima así, pues como ya se dijo, la porción normativa materia de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa fue producto de un proceso legislativo que culminó con la publicación de la reforma de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el día nueve de noviembre de dos mil dieciséis, por lo contrario, fue producto del diverso proceso legislativo que derivó en la publicación del ordenamiento de referencia en fecha cinco de enero de dos mil uno.—En cuanto hace al segundo aspecto, se estableció que éste consiste en que la modificación debe ser sustantiva o material, aclarando que dicho aspecto se actualiza 'cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto'.—A mayor abundamiento, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 11/2015 y 28/2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso que 'el ajuste de la norma general debe producir un efecto normativo distinto, en dicho sistema, aunque sea tenue'.—En la especie, se reitera que la reforma al artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz no modificó la porción normativa reclamada, pues ésta se mantiene en los términos en que fue aplicada en el año dos mil uno. El objeto de la reforma consistió en incluir al comisario municipal como auxiliar del Ayuntamiento, en las mismas condiciones que el jefe de manzana.—De ahí que el ajuste que tuvo la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz en modo alguno produzca un efecto normativo distinto respecto de la porción impugnada, dado que tal porción no sufrió modificación alguna.—En tales condiciones, al no reunirse ninguno de los aspectos necesarios para hablar de un nuevo acto legislativo, el plazo para la impugnación de la porción normativa 'saber leer y escribir y no tener antecedentes penales' del artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, debe computarse a partir del día cinco de enero de dos mil uno que fue la fecha en que se publicó la porción normativa.—De ese modo, si la presentación de la demanda ocurrió el día nueve de diciembre de dos mil dieciséis, es inconcuso que esta resulta extemporánea y, por consistente, (sic) improcedente la solicitud de declaración de invalidez."

NOVENO.—Intervención del procurador general de la República. A continuación se transcribe la parte conducente del pedimento respectivo:



"La causal de improcedencia hecha valer por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz deviene infundada. A fin de acreditar lo enunciado, es necesario apoyarnos en la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.): 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.' (Se transcribe).—De la jurisprudencia que antecede se desprende que para que se analice un nuevo acto legislativo deben reunirse, los siguientes aspectos: (Se transcriben).—Por tanto, de conformidad con la jurisprudencia que precede, en términos generales, es esencial que para que se considere un nuevo acto legislativo, para efectos de su impugnación, deba llevarse a cabo el proceso legislativo en su integridad y con el mismo se deben actualizar verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, esto es, existan cambios normativos que modifiquen sustancialmente la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto.—Por lo que, en el caso concreto, se advierte que la norma impugnada cumplió con el criterio formal de haber llevado a cabo un procedimiento legislativo, del que derivó el Decreto 930 mediante el que se adicionó al artículo 64 de la Ley Número 9 Orgánica Municipal de Veracruz.—Por su parte, la porción normativa que dispone: 'o comisario municipal' que se relaciona directamente con la porción normativa que señala; 'saber leer y escribir y no tener antecedentes penales' actualiza un nuevo acto legislativo, ya que dichos requisitos impactan de forma directa en el acceso al cargo del comisario municipal.—Razón por la cual, se reitera que lo conducente es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare infundada la causal de improcedencia hecha valer por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad.—Ahora bien, a fin de sostener la inconstitucionalidad advertida, la CNDH planteó: IV. CONCEPTO DE INVALIDEZ.—(Se transcribe).—V. INFORMES. (Se transcribe).—VI. OPINIÓN DE LA PGR.—Toda vez que la porción normativa cuestionada cuenta con dos planteamientos distintos, el estudio del fondo del asunto se realiza en los apartados que proceden: 6.1 Requisitos consistentes en saber leer y escribir.—Esta representación social considera que contrario a lo manifestado por la CNDH, el artículo 64 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz en la porción normativa que establece 'saber leer y escribir' no es inconstitucional, ya que constituye una restricción válida y legítima.—Respecto de dicha restricción, la SCJN cuenta con un precedente en el que determinó que es un requisito válido el 'saber leer y escribir'.



Esto es verificable en las consideraciones vertidas por el Máximo Tribunal al pronunciarse en la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, en la que se cuestionó el que a quienes quisieran acceder al cargo de diputados locales contaran con dicho requisito de elegibilidad. A través de dicho medio de control constitucional se precisó lo siguiente: 'Luego entonces, lo primero que debe analizarse es si el requisito consistente en saber leer y escribir, exigido por la Constitución Política de lo (sic) Estado de Durango para ser integrante del Congreso Local, se ajusta o no a la Constitución Federal, tanto a su contenido dogmático (derechos humanos de fuente nacional e internacional) como orgánico.'—Para tal efecto, debe tenerse en cuenta el marco normativo aplicable en materia de derechos humanos: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ARTÍCULO 1o. (Se transcribe).—PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.—ARTÍCULO 2. (Se transcribe).—ARTÍCULO 25. (Se transcribe).—CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.—Artículo 23. (Se transcribe).—En la especie, nos encontramos precisamente ante un requisito establecido en razón de la instrucción, que genera una distinción entre los ciudadanos interesados en ocupar el cargo de diputado local que saben leer y escribir y los que no.—El hecho de establecer una distinción no implica per se un acto discriminatorio, como lo han sostenido esta Suprema Corte y la Corte Interamericana, al igual que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, al considerar que 'el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia' y que no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).—La Primera Sala lo ha definido de la siguiente manera: Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro: XX, mayo de 2013, Tomo 1. Tesis: 1a. CXXXIX/2013 (10a.). Página: 541.—'IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.'(Se transcribe).—Conforme a lo enunciado se desprende que dichas consideraciones deben ser aplicadas mutatis mutandi en el caso a estudio, puesto que, si bien es cierto, el cargo de comisario municipal no es de elección popular, también lo es que constituye una figura auxiliar del Ayuntamiento.—Lo anterior, ya que como se advirtió en párrafos precedentes, de conformidad con el artículo 65 de la Ley Orgánica Municipal, el comisa-



rio municipal cuenta con las atribuciones siguientes: (i) Ejecuta las resoluciones y los acuerdos que instruya el Ayuntamiento; informa al presidente municipal de los asuntos relacionados a su cargo; (ii) promueve la vigilancia del orden público del caserío y el establecimiento de servicios públicos; (iii) actúa como conciliador o mediador y orienta a las partes a acudir a un centro de justicia alternativa; (iv) auxilia a las autoridades federales, estatales o municipales; participa en las campañas de alfabetización y (v) expide constancias de residencia y buena conducta para su certificación en el Ayuntamiento.—Por lo que para el establecimiento de los requisitos para desempeñar el cargo de comisario municipal, existe una amplia libertad de configuración de las Legislaturas Estatales y resulta válida la restricción impuesta, en el sentido de que quienes deseen aspirar al cargo en cita requieran saber leer y escribir.—En este sentido, el legislador local válidamente estableció como elemento distintivo para ser comisario municipal ‘saber leer y escribir’ aspecto que tiene como finalidad que las personas que lleguen a ocupar el cargo cuenten con los conocimientos básicos para desempeñar correctamente las funciones inherentes al cargo, dada la importancia y complejidad que representa la función como auxiliar del Ayuntamiento encargado de procurar que se cumplan los bandos de policía y de gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el Municipio respectivo, lo cual implica la necesidad de conocer la normativa vigente y la capacidad para realizar las tareas de la organización municipal.—En efecto, dicha finalidad resulta ser constitucionalmente válida, ya que la adecuada representación y el impulso al derecho municipal son cuestiones de interés público de las que depende que los derechos y prerrogativas de los gobernados se protejan de forma adecuada y que el Estado cuente con las bases necesarias para garantizar su progreso. De este modo, saber leer y escribir constituye un medio razonable para alcanzar el fin perseguido, pues las actividades y labores propias del cargo así lo demandan.—Así, el requisito exigido por la Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz no puede estimarse discriminatorio, al descansar sobre una base objetiva y razonable que persigue una finalidad constitucionalmente válida, como es la adecuada representación de los gobernados; sostener lo contrario, traería consigo un efecto contraproducente que generaría la desprotección de los derechos de los habitantes por parte de sus representantes (caserío), pues el hecho de permitir que se nombre a alguien que no cuenta con los conocimientos básicos que le permitan desempeñar su función a cabalidad, provocaría que sus derechos e intereses no fueran prote-



gidos de la mejor manera.—Razón por la cual se estima que lo conducente es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la constitucionalidad de la porción normativa que dispone: ‘saber leer y escribir’ 6.2 Requisito consistente en no contar con antecedentes penales.—El artículo impugnado en la porción normativa que señala ‘no contar con antecedentes penales’ como requisito para obtener el cargo de comisario municipal, transgrede el derecho a la reinserción social, previsto por el artículo 18 de la CPEUM.—A partir de la reforma al artículo 18 de la CPEUM, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se sustituyó el término ‘readaptación social’ por el de ‘reinserción del sentenciado a la sociedad’, por lo que este último reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, en tanto que su fin ya no es el de readaptar, sino el de regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de un conjunto de actividades y programas diseñados para permitir a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la sociedad.—Asimismo, dicha reforma estableció el sistema penitenciario —en sustitución del sistema penal—, el cual, de acuerdo con el segundo párrafo del artículo 18, se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.—En este sentido, las personas que han sido privadas de su libertad y que han cumplido con una sentencia penal, se encuentran en la búsqueda de integrarse nuevamente a la sociedad.—Por lo que, si la reinserción social no finaliza con el cumplimiento de la pena privativa de la libertad, pues la intención es que el sentenciado cuente con las condiciones necesarias para reinsertarse a la sociedad, es que se actualiza la inconstitucionalidad de la porción normativa que determina que quien aspire al cargo de comisario municipal no cuente con antecedentes penales.—Lo anterior, en tanto que el exigir dicho requisito implica una restricción desproporcionada e injusta que impide que la persona acceda a dicho cargo. Esto, ya que el legislador de Veracruz dejó abierta la restricción sin hacer alusión a que se trate de un delito de carácter ‘doloso’ o ‘culposo’, de ahí la inconstitucionalidad advertida.—En este sentido, además de la violación al principio de reinserción social, se actualiza una vulneración al principio de discriminación, en tanto que estigmatiza a aquellas personas que consideren necesario participar en los aspectos públicos de los Municipios del Estado de Veracruz.—Se advierte lo anterior, ya que si bien es cierto, que conforme a lo enunciado por la SCJN en la tesis jurisprudencial PC.XXII. J/IP (10a.), el especí-



ficar que los procesos penales derivados de los procesos seguidos por delitos no graves prescriben, no menoscaban los derechos de las personas a pesar de ser un requisito limitativo; también lo es que, en efecto, el legislador local en la porción normativa impugnada, no precisa un parámetro justificado para ser exigible, toda vez que no establece una distinción clara para el ejercicio del cargo entre los delitos dolosos y culposos, ni prevé el grado de la pena por lo que crea una restricción inflexible, la cual contraviene el derecho humano a la reinserción social."

DÉCIMO.—Cierre de instrucción. Recibidos los alegatos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, mediante proveído de tres de marzo de dos mil diecisiete se decretó el cierre de la instrucción (foja 263 de autos).

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que en ella se plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por una norma de carácter general.

SEGUNDO.—Oportunidad. La acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.—(Adicionado, D.O.F. 22 de noviembre de 1996) En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."






días naturales, y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada.

De conformidad con lo anterior, el cómputo inició el jueves diez de noviembre y venció el viernes nueve de diciembre, ambos de dos mil dieciséis, ya que la norma reclamada fue publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el miércoles nueve de noviembre de dos mil dieciséis.

Si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el nueve de diciembre de dos mil dieciséis, se debe concluir que la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente, tal como aquí se demuestra:

Noviembre de 2016						
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			

Diciembre de 2016						
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

-  Publicación de la norma
-  Plazo de 30 días
-  Fecha de presentación

TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal faculta a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de in-



constitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

La presente acción de constitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 64, en la porción normativa "**saber leer y escribir y no tener antecedentes penales**", de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformada por Decreto Número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicho Estado, el día nueve de noviembre de dos mil dieciséis.

Por lo anterior, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, aplicable en términos del diverso numeral 59 de la propia ley, la Comisión promovente cuenta con legitimación en la causa, pues impugna disposiciones de carácter general contenidas en una ley local, que considera contrarias a la Constitución Federal.

Legitimación en el proceso. Por su parte, el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dispone lo siguiente:

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

"...

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



Consta a fojas 29 del expediente copia certificada del oficio DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por medio del cual el Pleno del Senado de la República eligió a Luis Raúl González Pérez como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el periodo comprendido del 2014-2019. Así, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación activa en el proceso para ejercitar la acción de inconstitucionalidad de mérito.

CUARTO.—**Causa de improcedencia.** Los Poderes demandados hicieron valer la relativa a la extemporaneidad de la acción de inconstitucionalidad.²

Argumentan que el artículo combatido no constituye un nuevo acto legislativo, pues no ha sufrido reforma sustancial alguna, ni se reclama su aplicación concreta, por ello, si no se combatió en el momento procesal oportuno (es decir, cuando se emitió) no es posible analizar su constitucionalidad.

Es infundado el planteamiento, este Tribunal Pleno, en reiteradas ocasiones, ha sostenido que existe un nuevo acto legislativo cuando se presente una modificación que produce un efecto normativo en el texto de la disposición a la que pertenece el propio sistema.

En el caso, hubo una reforma a la ley, el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, que permite considerar a la norma impugnada como un nuevo acto legislativo, independientemente de que no se haya modificado la porción "*saber leer y escribir y no tener antecedentes penales*", pues lo cierto es que se llevó a cabo un proceso legislativo (criterio formal), que culminó con el Decreto Número 930 de la Legislatura del Estado y la modificación normativa que se dio fue sustantiva.

En efecto, el texto del precepto combatido, antes y después de la reforma es el siguiente:

² Causa prevista en el artículo 19, fracción VII, en relación con el numeral 60, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



ANTES DE LA REFORMA DE 9 DE NOVIEMBRE DE 2016	DESPUÉS DE LA REFORMA DE 9 DE NOVIEMBRE DE 2016
"Artículo 64. Para ser jefe de manzana se requiere tener su domicilio en ella, un modo honesto de vivir, saber leer y escribir y no tener antecedentes penales."	"Artículo 64. Para ser jefe de manzana o comisario municipal se requiere tener su domicilio en la manzana o caserío que le corresponde, un modo honesto de vivir, saber leer y escribir y no tener antecedentes penales."

Así, de manera contraria a lo que se alega, es oportuna la promoción de la demanda, puesto que la inclusión de la figura de comisario municipal, al que se le exigen determinados requisitos para acceder al cargo, constituye un nuevo acto legislativo.

Esta determinación encuentra sustento en la jurisprudencia siguiente:

"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.". Décima Época. Registro digital: 2012802. Pleno. Jurisprudencia. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 35, Tomo I. octubre de 2016, materia común. Tesis: P./J. 25/2016 (10a.). Página 65.

Al no existir ningún otro planteamiento de improcedencia, ni advertir de oficio causa alguna, procede analizar los conceptos de invalidez propuestos.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** La parte actora aduce, en síntesis, dos argumentos de inconstitucionalidad e inconvencionalidad:

- La exigencia de "*saber leer y escribir*", como requisito para desempeñar el cargo de comisario municipal, limita la posibilidad de participar en la vida pública municipal en razón de una condición social como es el nivel educativo, lo cual resulta una limitante desproporcionada y discriminatoria, al excluir a un grupo de personas de manera injustificada.

- El establecimiento como requisito para desempeñar el cargo de comisario municipal de "*no contar con antecedentes penales*", genera una discriminación en las personas que tienen antecedentes penales, imposibilitándoles participar en la vida pública municipal indistintamente del delito y de la pena que hayan comulgado, lo cual resulta en una restricción desproporcionada contraria al principio de reinserción social.

El primero de los planteamientos es infundado.

La porción normativa que se impugna forma parte del capítulo IX, relativo a los jefes de manzana, comisario municipal y organismos auxiliares; las normas que componen el capítulo disponen que:

"Capítulo IX



"De los jefes de manzana, comisario municipal y organismos auxiliares

"Artículo 63. Los jefes de manzana y el comisario municipal son auxiliares del Ayuntamiento encargados de procurar que se cumplan los bandos de policía y gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el Municipio al que pertenezcan.

"Los jefes de manzana y el comisario municipal serán designados por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal."

"Artículo 64. Para ser jefe de manzana o comisario municipal se requiere tener su domicilio en la manzana o caserío que le corresponde, un modo honesto de vivir, saber leer y escribir y no tener antecedentes penales."

"Artículo 65. Los jefes de manzana y el comisario municipal tendrán las atribuciones siguientes:

"I. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que le instruya el Ayuntamiento, dentro de la circunscripción territorial correspondiente a su nombramiento;

"II. Informar al presidente municipal de todos los asuntos relacionados con su cargo;

"III. Promover la vigilancia del orden público;

"IV. Promover el establecimiento de servicios públicos;

"V. Actuar como conciliador o mediador en los conflictos que se les presenten y en su caso orientar a las partes, a acudir ante algún centro de Justicia Alternativa o Centro de Mediación y Conciliación de la Fiscalía General, ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

"VI. Auxiliar a las autoridades federales, estatales o municipales, en el desempeño de sus atribuciones;



"VII. Colaborar en las campañas de alfabetización emprendidas por las autoridades;

"VIII. Expedir, gratuitamente, constancias de residencia y buena conducta para su certificación por el secretario del Ayuntamiento; y

"IX. Poder solicitar la implementación de programas de vigilancia, prevención, supervisión y de apoyo a la seguridad pública, así como de acciones de promoción de la cultura de la seguridad pública, seguridad vial, protección civil, prevención del delito y adicciones, entre otras; y

"X. Procurar todo aquello que tienda al bienestar de la comunidad."

"Artículo 66. Son organismos auxiliares de los Ayuntamientos los Comités y Patronatos que constituyan sus habitantes para la realización de obras de beneficio colectivo."

Los artículos disponen que los comisarios municipales son auxiliares del Ayuntamiento, encargados –entre otras cosas– de procurar que se cumplan los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el Municipio al que pertenezcan. Establecen, además, dentro de sus atribuciones, colaborar en las campañas de alfabetización y expedir constancias de residencia y buena conducta para su certificación por el secretario del Ayuntamiento.

Pues bien, atendiendo a la naturaleza de las funciones que le son encomendadas al comisario municipal, este Tribunal Pleno considera que el requisito de "saber leer y escribir", como condición para su nombramiento no es violatorio de los preceptos constitucionales y convencionales invocados, pues constituye una restricción válida.

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el precedente que adelante se cita, determinó que es un requisito válido la exigencia de "*saber leer y escribir*", para acceder a determinado cargo público, pues el requisito de instrucción no es por sí sólo discriminatorio, debe atenderse a la finalidad que persigue.



En la acción de inconstitucionalidad 27/2013³ y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, en la que se cuestionó la inconstitucionalidad de este requisito exigido a quienes quisieran acceder al cargo de diputados locales, este Alto Tribunal consideró que:

"Luego entonces, lo primero que debe analizarse es si el requisito consistente en saber leer y escribir, exigido por la Constitución Política de lo (sic) Estado de Durango para ser integrante del Congreso Local, se ajusta o no a la Constitución Federal, tanto a su contenido dogmático (derechos humanos de fuente nacional e internacional) como orgánico.

"Para tal, debe tenerse en cuenta el marco normativo aplicable en materia de derechos humanos:

"CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ARTÍCULO 1o. (Se transcribe).

"PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS. ARTÍCULO 2. (Se transcribe).

"ARTÍCULO 25. (Se transcribe).

"CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. ARTÍCULO 23. (Se transcribe).

³ Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del considerando sexto, relativo a la validez del artículo 66, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Durango, reformada y adicionada mediante Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a la validez del artículo 69, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Durango, reformada y adicionada mediante Decreto Número 540, publicado en el Periódico Oficial el veintinueve de agosto de dos mil trece. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y presidente Silva Meza votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho a formular sendos votos concurrentes.



"En la especie, nos encontramos precisamente ante un requisito establecido en razón de la instrucción, que genera una distinción entre los ciudadanos interesados en ocupar el cargo de diputado local que saben leer y escribir y los que no.

"El hecho de establecer una distinción no implica *per se* un acto discriminatorio, como lo han sostenido esta Suprema Corte y la Corte Interamericana, al igual que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, al considerar que 'el goce en condiciones de igualdad de los derechos y libertades no significa identidad de trato en toda circunstancia' y que 'no toda diferenciación de trato constituirá una discriminación, si los criterios para tal diferenciación son razonables y objetivos y lo que se persigue es lograr un propósito legítimo en virtud del Pacto' (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

"La Primera Sala lo ha definido de la siguiente manera: Décima Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro: XX, mayo de 2013, Tomo 1. Tesis: 1a. CXXXIX/2013 (10a.). Página: 541.

"IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.'

"En efecto, una distinción es objetiva y razonable cuando el legislador no introduce tratos desiguales de manera arbitraria, sino con el fin de avanzar en la consecución de objetivos constitucionalmente válidos –admisibles dentro de los límites marcados por las previsiones constitucionales o expresamente incluidos en ellas–; existiendo una relación de instrumentalidad entre la medida clasificatoria y el fin que se pretende alcanzar; sin que la consecución de tales objetivos pueda hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida de otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos; determinando respecto de qué se está predicando la igualdad o desigualdad en un caso concreto.

"En la especie, el legislador local estableció como elemento distintivo para ser diputado 'saber leer y escribir', aspecto que tiene como finalidad que las personas que lleguen a ocupar el cargo cuenten con los conocimientos básicos necesarios para poder representar adecuadamente a quienes votaron por ellos, dada la importancia y complejidad que representa la función legislativa, que com-



prende, entre otras cosas, la creación y modificación de leyes que impactarán en el desarrollo económico, político y social del Estado y la fiscalización de los actos de los Poderes y los Municipios, lo cual implica la necesidad de conocer la normativa vigente y la capacidad para generar una nueva.

"Dicha finalidad resulta ser sin lugar a dudas constitucionalmente válida, ya que la adecuada representación de los electores y el impulso al desarrollo estatal son cuestiones de interés público de las que depende que los derechos y prerrogativas de los gobernados se protejan de forma adecuada y que el Estado cuente con las bases necesarias para garantizar su progreso.

"De este modo, saber leer y escribir constituye un medio razonable para alcanzar el fin perseguido, pues las actividades y labores propias del cargo así lo demandan, al requerir, por ejemplo, presentar y revisar iniciativas de ley relacionadas con hacienda y presupuesto; realizar acciones de fiscalización y vigilancia; llevar a cabo el nombramiento y ratificación de servidores públicos; crear Municipios; suspender Ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido, así como suspender temporal o definitivamente a alguno de sus miembros, por las causas graves que establece la ley; entre otras facultades que establecen los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal y 82 de la Constitución Política del Estado de Durango.

"Tales cuestiones implican la presentación, revisión y análisis por parte de los diputados de diversos documentos, razón por la cual saber leer y escribir es una herramienta indispensable propia del cargo, sin la cual su labor no podría desempeñarse de forma adecuada, sobre todo, teniendo en cuenta, como se ha señalado, la importancia y complejidad de la función legislativa.

"Derivado de lo anterior, el requisito exigido por la Constitución Local no puede estimarse discriminatorio, al descansar sobre una base objetiva y razonable que persigue una finalidad constitucionalmente válida, como es la adecuada representación de los gobernados; sostener lo contrario, traería consigo un efecto contraproducente que generaría la desprotección de los propios grupos vulnerables que se pretende proteger, pues el hecho de permitir que, en su representación, se nombre a alguien que no cuente con los conocimientos básicos que le permitan



desempeñar su función a cabalidad, provocaría que sus derechos e intereses no fueran protegidos de la mejor manera."

El cargo de comisario municipal no es de elección popular, y se trata de una figura auxiliar del Ayuntamiento, pues de conformidad con el artículo 65 aquí transcrito cuenta con diversas atribuciones, relacionadas con procurar que se cumpla con las disposiciones del Municipio para cuyo ejercicio se requiere necesariamente saber leer y escribir, pues de otra manera no puede entenderse que le sea posible participar en campañas de alfabetización, expedir constancias o solicitar la impartición de programas de promoción de cultura, entre otras de las atribuciones que le son propias.

Por lo que si para el establecimiento de los requisitos para desempeñar el cargo de comisario municipal, existe libertad de configuración de las Legislativas Estatales, resulta válida la restricción, en el sentido de que quienes deseen aspirar al cargo sepan saber leer y escribir, atendiendo fundamentalmente a la naturaleza de las funciones que le son encomendadas.

En este sentido, el legislador de Veracruz válidamente estableció un requisito de instrucción que tiene como finalidad que las personas que lleguen a ocupar el cargo cuenten con los conocimientos básicos para desempeñar correctamente las funciones que le son inherentes, dada la importancia de actividades como auxiliar del Ayuntamiento.

De este modo, "**saber leer y escribir**" constituye un medio razonable para alcanzar el fin perseguido, pues las actividades y labores propias del cargo así lo demandan; de ahí que no resulte discriminatorio en los términos en que lo propone la parte actora.

Razón por la cual se reconoce la constitucionalidad de la porción normativa en estudio.

SEXTO.—Invalidez de la porción normativa "...y no tener antecedentes penales..." contenida en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1o. constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, invariable-



mente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

Asimismo, ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es la prohibición de discriminar, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación, obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

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.⁴

⁴ Ver acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el 11 de agosto de 2015 por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales; así como el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por



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.

Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.),⁵ que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho).

El primer principio obliga, según se explicó en dicha jurisprudencia, por un lado, a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

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.

la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el 15 de agosto de 2018 por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).

⁵ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."



No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4o., párrafo primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2o., apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos.

De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

En el caso concreto, es pertinente señalar que la formulación de la norma en la porción normativa que dice "**...no contar con antecedentes penales...**" comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan solo por la sujeción a un proceso penal en curso.

Ahora bien, examinada la norma controvertida, se aprecia que es contraria al derecho de igualdad, porque si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes de los cargos públicos de **jefes de manzana o comisarios municipales** en los Municipios del Estado de Veracruz, lo cierto es que establece, entre otros requisitos para acceder al cargo, "**...no contar con antecedentes penales...**", con lo cual el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de



un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o en su caso, a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

Lo anterior, porque los cargos de jefes de manzana y de comisario municipal no son de elección popular, de manera que no es la voluntad ciudadana la que los encumbra, y se trata solamente de servidores públicos auxiliares del Ayuntamiento, quienes de conformidad con el artículo 65 de la misma ley que aquí se analiza, cuentan con diversas atribuciones de apoyo a las tareas de ese órgano de gobierno, lo cual presupone que también están sometidos a las instrucciones y disciplina que les impongan sus superiores. Esas facultades en síntesis son las siguientes:

- Ejecutar las resoluciones del Ayuntamiento;
- Informar al presidente municipal de sus funciones;
- Actuar como conciliador o mediador en los conflictos;
- Orientar a las partes a acudir ante algún centro de justicia alternativa o de mediación;
- Colaborar en campañas de alfabetización;
- Expedir constancias de residencia y buena conducta para su certificación por el secretario del Ayuntamiento;
- Solicitar programas de vigilancia, prevención, supervisión y de apoyo a la seguridad pública; y,



- Solicitar acciones de promoción de la cultura de la seguridad pública, seguridad vial, protección civil, prevención del delito y adicciones, entre otras.

Por tanto, si el legislador introdujo una diferenciación injustificada entre los aspirantes, que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos para desempeñarse en él, cuentan en su haber con el mínimo antecedente penal, tal proceder resulta contrario al ejercicio del derecho al empleo en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.

En el caso concreto, la formulación de la norma en la porción normativa que dice "**...no contar con antecedentes penales...**" comprende todo tipo de delitos, graves o no graves; culposos o dolosos; cualquiera que sea la pena impuesta; y sin precisar, además, si se trata de sentencias firmes o tan sólo por la sujeción a un proceso penal en curso, por lo que el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas en extremo sobreinclusivas, sin prejuzgar sobre aquellas otras que pudieran exigir no contar (sic) antecedentes penales sobre determinados delitos (por ejemplo patrimoniales); a la forma de su comisión (culposa y dolosa o sólo ésta); a su penalidad (cualquiera o sólo de prisión); etcétera.

Conforme al resultado del estudio hecho con antelación, también se torna innecesario examinar el resto de los conceptos de invalidez contra la porción normativa "**...y no contar con antecedentes penales...**", contenida en el artículo 64, de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por lo que lo procedente es declarar su invalidez.

Invalidez de la porción normativa "*...un modo honesto de vivir...*" contenida en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en suplencia de la deficiencia de la queja. El artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que, al dictar sentencia en las acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá, además de corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, suplir los conceptos de invalidez planteados en la demanda,



de manera que **"...podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial."**

Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno encuentra que la condición exigida en el artículo 64 reclamado, consistente en tener **"...un modo honesto de vivir..."**, constituye un requisito que si bien está constitucionalizado como condición para ejercer los derechos derivados de la ciudadanía,⁶ de cualquier forma su ponderación resulta sumamente subjetiva, porque depende de lo que cada quien opine, practique o quiera entender, sobre cuáles son los componentes éticos en la vida personal, de modo tal que, dicha expresión, por su ambigüedad y dificultad en su uniforme apreciación, también se traduce en una forma de discriminación en el asunto que se analiza, ya que la designación de los **jefes de manzana y comisarios municipales**, podría quedar subordinada a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes los designan, pues dependerá de lo que, en su conciencia, supongan acerca de cómo se concibe un sistema de vida honesto, y si los interesados califican o no satisfactoriamente sus expectativas morales sobre esa forma de vivir ejemplarmente, lo cual podría llevar al extremo de negar el acceso al cargo tan sólo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, etcétera.

Además, si se quisiera valorar el requisito en cuestión, debe partirse de la premisa favorable de que toda persona tiene un modo honesto de vivir, y en todo caso, quien afirme lo contrario, tendría que acreditar por qué objeta tan relativo concepto en el ámbito social, por lo que no cabe exigir a quienes aspiran acceder a un cargo público que demuestren lo que, en principio y salvo prueba irrefutable en contrario, es inherente a su persona, ya que a todo individuo le asiste una presunción de su honestidad tan sólo por el hecho de su naturaleza humana.

⁶ "Artículo 34. Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años, y II. Tener un modo honesto de vivir."



Por tanto, resulta discriminatorio exigirle a quien pretende acceder a un cargo público acredite no haber incurrido en alguna conducta socialmente reprochable, es decir, que demuestre que ha llevado a cabo una vida decente, decorosa, razonable y justa, sin siquiera saber cuáles son los criterios morales de las personas que lo calificarán, y peor aún, ignorando si esos valores son compartidos por el propio aspirante o por los demás integrantes de la comunidad en forma mayoritaria y sin prejuicios.

En tal virtud, también debe declararse la invalidez de la porción normativa "**...un modo honesto de vivir...**" contenida en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Con motivo de la invalidez de las porciones normativas decretadas, el texto de la norma, a partir de que surta efectos la presente ejecutoria, deberá leerse de la siguiente forma:

Artículo 64. Para ser jefe de manzana o comisario municipal se requiere tener su domicilio en la manzana o caserío que le corresponde, **saber leer y escribir**.

SÉPTIMO.—**Efectos de la invalidez de las normas.** Acorde con la naturaleza jurídica de este medio de control constitucional, la declaratoria de invalidez que emita este Alto Tribunal tendrá como efecto expulsar del orden jurídico nacional a la porción normativa contraria al Texto Fundamental.

La presente declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.

Por lo expuesto y fundado, es de resolverse y se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 64, en su porción normativa "**saber leer y escribir**", de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto Número 930, publicado en la



Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 64, en sus porciones normativas "**un modo honesto de vivir**", así como "**y no tener antecedentes penales**", de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto Número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz, en atención a lo dispuesto en el considerando séptimo de esta ejecutoria.

CUARTO.—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 y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

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 con salvedades, Piña Hernández con salvedades, Ríos Farjat con salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la causa de improcedencia.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 64, en su porción normativa "**saber leer y escribir**", de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto Número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular, al cual se adhirió el Ministro Aguilar Morales para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la deficiencia de la queja, del artículo 64, en su porción normativa "**un modo honesto de vivir**", de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto Número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Pardo Rebolledo no se pronunciaron sobre la propuesta.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena al tratarse de una categoría sospechosa, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández al tratarse de una categoría sospechosa, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek en contra de las consideraciones, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea al tratarse de una categoría sospechosa, respecto del considerando sexto, relativo al concepto de invalidez fundado, consistente en declarar la invalidez del artículo 64, en su porción normativa "**y no tener antecedentes penales**", de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre,



del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, por violar el artículo 1o. constitucional. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Veracruz.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, reservando el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) y 1a./J. 125/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, y 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, con números de registro digital: 2012802 y 2015679, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de junio de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 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 4 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 107/2016.

El veintitrés de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 107/2016, en la cual, entre otras determinaciones, por mayoría de ocho votos reconoció la validez de la porción normativa "**saber leer y escribir**" del artículo 64 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz,¹ reformado mediante Decreto Número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis, que prevé los requisitos para ocupar el cargo de jefe de manzana y comisionario municipal.

La sentencia concluyó que el requisito exigido no resulta discriminatorio atendiendo a la naturaleza de las funciones que le son encomendadas a esos cargos que no son de elección popular, las cuales se orientan a procurar que se cumplan las disposiciones legales que regulan al Municipio y, en consecuencia, resulta válido que el legislador prevea que las personas que lleguen a ocupar esos puestos cuenten con conocimientos básicos.

Como lo manifesté en la sesión pública correspondiente, si bien estoy de acuerdo con el sentido de lo resuelto por la mayoría del Tribunal Pleno, me permito, muy respetuosamente, hacer referencia a algunas consideraciones adicionales que, en mi criterio, contribuyen a robustecer la declaración de validez de la porción normativa "**saber leer y escribir**".

El artículo 64 impugnado en la presente acción de inconstitucionalidad, contiene los requisitos de acceso a los cargos de jefe de manzana y comisario municipal. Se trata, por lo tanto, de un precepto legal que configura el derecho humano de naturaleza política, de acceder, en condiciones de igualdad, a **cargos públicos no electivos**, reconocido en los artículos 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23.1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

Tanto el precepto constitucional mencionado, como el párrafo 2 del artículo 23 de la CADH, establecen que será la ley la encargada de reglamentar este dere-

¹ "**Artículo 64.** Para ser jefe de manzana o comisario municipal se requiere tener su domicilio en la manzana o caserío que le corresponde, un modo honesto de vivir, saber leer y escribir y no tener antecedentes penales."



cho. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los requisitos de acceso a un cargo público, siempre que no sean desproporcionados o irrazonables, constituyen "*límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos*".² Asimismo, tanto la Corte Interamericana como el Comité de los Derechos Humanos, intérprete oficial del PIDCP, han señalado que, para garantizar el acceso en condiciones generales de igualdad a este derecho, los criterios para el nombramiento deben ser razonables y objetivos y que las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho.³

En el caso, considero que el requisito de saber leer y escribir para acceder a los cargos jefe de manzana y comisario municipal, cumple con los estándares constitucionales y convencionales y, por ende, no resulta discriminatorio. Para ello, es necesario entender el contexto normativo de las atribuciones que se confieren a los jefes de manzana y Comisarios Municipales, el cual se integra por los artículos 63, 64 y 65 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, los cuales establecen:

"Artículo 63. Los jefes de manzana y el comisario municipal son auxiliares del Ayuntamiento encargados de procurar que se cumplan los bandos de policía y gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el Municipio al que pertenezcan. Los jefes de manzana y el comisario municipal serán designados por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal."

"Artículo 64. Para ser jefe de manzana o comisario municipal se requiere tener su domicilio en la manzana o caserío que le corresponde, un modo honesto de vivir, saber leer y escribir y no tener antecedentes penales."

"Artículo 65. Los jefes de manzana y el comisario municipal tendrán las atribuciones siguientes:

² Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 155.

³ *Vid.* Corte IDH. *Caso López Lone y otros Vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302, párr. 236 y Comité de los Derechos Humanos, Observación General No. 25, Artículo 25-La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57o. período de sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), párr. 23.



- "I. Ejecutar las resoluciones y acuerdos que le instruya el Ayuntamiento, dentro de la circunscripción territorial correspondiente a su nombramiento;
- "II. Informar al presidente municipal de todos los asuntos relacionados con su cargo;
- "III. Promover la vigilancia del orden público;
- "IV. Promover el establecimiento de servicios públicos;
- "V. Actuar como conciliador o mediador en los conflictos que se les presenten y en su caso orientar a las partes, a acudir ante algún centro de Justicia Alternativa o Centro de Mediación y Conciliación de la Fiscalía General, ambas del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- "VI. Auxiliar a las autoridades federales, estatales o municipales, en el desempeño de sus atribuciones;
- "VII. Colaborar en las campañas de alfabetización emprendidas por las autoridades;
- "VIII. Expedir, gratuitamente, constancias de residencia y buena conducta para su certificación por el secretario del Ayuntamiento; y
- "IX. Poder solicitar la implementación de programas de vigilancia, prevención, supervisión y de apoyo a la seguridad pública, así como de acciones de promoción de la cultura de la seguridad pública, seguridad vial, protección civil, prevención del delito y adicciones, entre otras; y
- "X. Procurar todo aquello que tienda al bienestar de la comunidad."

Como se observa, el requisito de saber leer y escribir persigue una finalidad válida que consiste en asegurar el buen funcionamiento del gobierno y salvaguardar la certeza del orden jurídico. Se trata de una cuestión de orden público, pues incide directamente en el grado de satisfacción de los intereses de las y los gobernados que se encuentran sujetos al actuar de quien ejerce esa función pública.

Los artículos 63 y 65 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, permiten concluir que el requisito de saber leer y escribir contribuye significativamente a un ejercicio eficaz de las facultades asignadas a estos



funcionarios, pues son los encargados de procurar que se cumplan los bandos de policía y gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el Municipio al que pertenezcan.

Si quienes desempeñen este cargo no saben leer y escribir, lo más probable es que conozcan el contenido de los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, en forma indirecta, a través de terceras personas, pero no por cuenta propia. El aspecto anterior puede distorsionar dicho conocimiento y, por ende, dificultar el ejercicio de esta facultad. ¿Cómo se puede tener la seguridad de que la persona conozca y entienda el contenido correcto de las disposiciones que es su deber hacer cumplir, si no puede leerlas? ¿Quién se las va a leer? ¿Con qué grado de autoridad? ¿Se las leerá en su totalidad o por facciones? ¿Sólo una norma o también otras relacionadas y aplicables? ¿Cada cuándo deberán serle leídas? ¿Quién dará fe de esas lecturas? No son preguntas inocuas sino que expresan el primer obstáculo para un servicio público eficiente que garantice seguridad jurídica. El saber leer y escribir, precisamente, les permite a estos funcionarios una mejor y más objetiva comprensión del ordenamiento jurídico cuyo cumplimiento tienen a su cargo.

Destaca, por ejemplo, dentro de las funciones que le son encomendadas, la contenida en la fracción VII del artículo 65 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, pues dentro de las atribuciones a su cargo, está la de colaborar en campañas de alfabetización para lo cual, como resulta lógico, es indispensable que quien ocupa el cargo sepa leer y escribir.

Finalmente, considero que el requisito no es discriminatorio porque la carencia subjetiva es subsanable por el interesado, precisamente, aprendiendo a leer y escribir a través de procesos educativos formales, informales e, inclusive, autodidactas. Es decir, constituye una aptitud que puede ser adquirida en cualquier momento, por lo que quien no la posea en un momento determinado, una vez que obtiene esos conocimientos, puede aspirar al cargo de que se trata.

Por estas consideraciones, adicionales a las contenidas en la sentencia, muy respetuosamente acompaño la declaración de validez de la porción normativa "saber leer y escribir" del precepto impugnado.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 107/2016.

En sesión pública de veintitrés de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 107/2016, en la que analizó la regularidad constitucional del artículo 64 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En el estudio de ese asunto, el Pleno abordó la problemática en torno a qué debe entenderse por nuevo acto legislativo; y por mayoría de votos, se determinó que para que se actualice el supuesto de nuevo acto legislativo deben reunirse los siguientes requisitos:

- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y
- b) Que la modificación normativa sea sustancial o material.

La mayoría consideró que para que una norma sea impugnada a través de dicho medio de control constitucional es necesario que la reforma a ésta sea "sustantiva o material"; es decir, que se modifique el sentido normativo del precepto impugnado. En consecuencia, se resolvió que no basta con la reforma "formal" de la norma para que se actualice el supuesto de impugnación.

No obstante, me separo de la conclusión alcanzada por el Tribunal Pleno. En mi concepto, basta con que una norma general sea objeto de un proceso legislativo para que se actualice un nuevo acto legislativo y, por lo tanto, proceda su impugnación a través de una acción de inconstitucionalidad.

La procedencia de los medios de control de regularidad constitucional debe partir de una interpretación amplia; por tanto, estimo que 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. Considero que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, puede ser impugnado. Lo anterior sin que sea obstáculo que se reproduzca íntegramente lo dispuesto en el artículo previo a la *reforma, en términos de la jurisprudencia P./J. 27/2004.*¹

¹ Novena Época. Registro digital: 181625. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIX, mayo de 2004. Materia constitucional. Tesis P./J. 27/2004. Página 1155. Rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA ÍNTEGRAMEN-



En razón de lo anterior concluyo que la modificación de cualquier aspecto de un artículo (formal o material) actualiza un nuevo acto legislativo para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad pues, en mi concepto, independientemente del contenido de la reforma o modificación, la actuación del órgano legislativo posibilita que este Alto Tribunal analice la regularidad de la norma cuya invalidez se solicita.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 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 107/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el veintitrés de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 107/2016, en la que declaró la invalidez de dos porciones normativas del artículo 64 de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz¹ que establecían los requisitos para ser comisario municipal en esa entidad.

De acuerdo con una mayoría de Ministras y Ministros, la porción normativa que exige "*un modo honesto de vivir*" se traduce en una forma de discriminación porque permite que la designación se subordine a los prejuicios y subjetividades de cada persona sobre aspectos como la religión, la condición social, la orientación sexual o el estado civil de las y los aspirantes al cargo. Por su

TE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. El artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que la acción de inconstitucionalidad es el medio de control a través del cual podrá plantearse la no conformidad de una ley o tratado internacional con la Constitución Federal. Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio de que en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquella. En consecuencia, el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad."

¹ **Artículo 64.** Para ser jefe de manzana o comisario municipal se requiere tener su domicilio en la manzana o caserío que le corresponde, un modo honesto de vivir, saber leer y escribir y no tener antecedentes penales."



parte, de acuerdo con la mayoría la porción normativa "y no tener antecedentes penales" viola el derecho de igualdad y la prohibición de no discriminación, porque introduce una exigencia general de orden moral que carece de una justificación objetiva vinculada con el perfil del cargo público, además de que no distingue entre diversos tipos de delito, pena, o situación procesal. Finalmente, la mayoría consideró que la porción normativa "*saber leer y escribir*" impone un requisito válido porque descansa sobre una base objetiva y razonable, en atención a las funciones del cargo en cuestión.

En este voto concurrente me enfocaré en la porción normativa que exige "*no contar con antecedentes penales*" para ocupar el cargo de comisario municipal. **Si bien coincido en que dicha exigencia viola el derecho de igualdad, me parece que la metodología con la que se alcanzó esta conclusión no fue la adecuada.**

Desde mi perspectiva, la resolución debió de considerar enfáticamente que las personas con antecedentes penales presentan un caso de categoría sospechosa en los términos del artículo 1o. de la Constitución General y, por lo tanto, el artículo 64 debió examinarse bajo un test de escrutinio estricto. Esto significa que la argumentación debió estructurarse conforme a las siguientes etapas: (i) determinar si la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; (ii) verificar si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con esta finalidad, y (iii) determinar si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad identificada.²

Las personas con antecedentes penales son un grupo vulnerable a la discriminación y sistemáticamente desventajado en nuestra sociedad. Al exigir que no se tengan antecedentes penales la norma excluye a estas personas de la participación en la vida política del municipio y robustece el estigma social en su contra. Por esa razón, como lo he sostenido anteriormente,³ este grupo debe entenderse como una categoría sospechosa en los términos del artículo 1o. de la Constitución General, que establece una cláusula residual para grupos que han sido sistemáticamente discriminados.

² Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO."

³ Ver, por ejemplo, el posicionamiento que presenté en la acción de inconstitucionalidad 40/2014, aprobada por este Tribunal Pleno en sesión pública de 1 de octubre de 2014.



I. Criterio mayoritario.

La sentencia comienza por presentar algunas bases de la doctrina en torno al derecho a la igualdad y la prohibición de no discriminación retomando las consideraciones de la *acción de inconstitucionalidad 8/2014*⁴ y el *amparo directo en revisión 1349/2018*.⁵

A la luz de estas consideraciones, la mayoría declaró la porción normativa "y no contar con antecedentes penales" contraria al derecho de igualdad en atención a dos razones. En primer lugar, la mayoría señaló que el legislador local trazó una distinción que no se encuentra estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al cargo en cuestión: jefe de manzana o comisario municipal. De acuerdo con la mayoría, esta norma introduce una "exigencia de orden moral" que no tiene justificación objetiva "en función del desempeño presente y futuro del puesto público". Desde su perspectiva, esto obedece que el cargo en cuestión no es de elección popular, sino de naturaleza auxiliar al Ayuntamiento y con diversas atribuciones relacionadas con las labores cotidianas del mismo.

En segundo lugar, la mayoría apuntó que la norma resulta "en extremo sobreinclusiva" y consecuentemente viola el derecho de igualdad, debido a que introduce una diferencia injustificada que excluye del cargo a todas las personas que tengan hasta un "mínimo antecedente penal", sin distinguir entre diversos tipos de delito (grave o no grave, culposo o doloso, la pena impuesta) y sin distinguir entre sentencias firmes o sujeción a un proceso penal en curso.

II. Razones del disenso.

Coincido plenamente en que la porción normativa vulnera el derecho a la igualdad porque exige a las personas que aspiren al cargo de comisario municipal no tener antecedentes penales, pero difiero de la metodología empleada por la mayoría. Desde mi punto de vista, la norma impugnada realiza una distinción que impacta directamente en un grupo especialmente vulnerable: las personas que han cumplido una pena y buscan reintegrarse a la sociedad. Como

⁴ Resuelta por mayoría de votos en sesión de Pleno de once de agosto de dos mil quince, bajo la ponencia de la Ministra Luna Ramos.

⁵ Resuelta por unanimidad de votos en sesión de la Primera Sala de quince de agosto de dos mil dieciocho, bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández.



consecuencia, la porción impugnada debió de evaluarse conforme a un test de escrutinio estricto.

En la Suprema Corte hemos sostenido reiteradamente que cuando una distinción impugnada se apoya en una "categoría sospechosa" debe realizarse un test estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.⁶

⁶ Por todos, véase: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 440, tesis 2a. LXXXIV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 439, tesis 2a. LXXXV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, tesis P./J. 120/2009, jurisprudencia, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO." (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, tesis aislada, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS." (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página: 183, tesis: 1a. CIV/2010, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página: 427, tesis: 2a./J. 42/2010 Jurisprudencia, materia constitucional); "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)." (Novena Época. Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página: 873, tesis: P. XXIV/2011, tesis aislada, materia constitucional) "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, tesis P. VII/2011, tesis aislada, materia constitucional); "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN." (Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, tesis: P./J. 28/2011, jurisprudencia, materia constitucional).



En esos casos, hemos señalado que es necesario someter la labor del legislador a un escrutinio *especialmente riguroso* desde el punto de vista del respeto a la igualdad.⁷

Una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil "o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas". Así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa la *sospecha* de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción de inconstitucionalidad*.⁸ Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Los antecedentes penales como categoría sospechosa

Si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han cumplido una pena como una categoría sospechosa que justifique una presunción de inconstitucionalidad, lo cierto es que esta norma constitucional dispone que lo será "*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*".

Desde mi perspectiva, las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación⁹ en la medida en la que en-

⁷ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". (Novena Época, registro digital: 169877, Primera Sala, jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, materia constitucional, tesis 1a./J. 37/2008, página 175).

⁸ Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 220-243.

⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.



frentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.¹⁰ Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

Efectivamente, de acuerdo con la literatura especializada "el castigo penal es un proceso de estigmatización".¹¹ Designar a una persona como "criminal" le imprime una marca que la presenta como inferior y peligrosa a los ojos de la sociedad. Desafortunadamente, esta "marca" o estigma perdura más allá de la liberación y no se borra con una sentencia absolutoria.¹² A pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor,¹³ el estigma se prolonga a través de la exclusión que enfrentan estas personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, lo que prolonga un castigo con el que ya cumplieron.

La vulnerabilidad de las personas con antecedentes penales es especialmente patente en el acceso a un trabajo. Por ejemplo, en el año dos mil nueve, de un total de 3,934 internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada únicamente el 1.1% logró colocarse en un puesto de trabajo.¹⁴ De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin medidas que impulsen afirmativamente sus oportunidades de trabajo, las personas condenadas a penas privativas de la libertad corren "el riesgo de permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal".¹⁵ Desafortunadamente, la falta de políticas públicas orientadas a promover la re-

¹⁰ México Evalúa, *La cárcel en México: ¿para qué?*, págs. 23-24.

¹¹ Catalina Pérez Correa, *El Sistema Penal como Mecanismo de Discriminación y Exclusión*, págs. 143-173, en "Sin Derechos: Exclusión y Discriminación en el México Actual", Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. Disponible en red: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/8.pdf>, pág. 164.

¹² *Ibidem*.

¹³ CIDH, Informe Anual 2002, Capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.LV/II.117, Doc. 1 Rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, párr. 73; y CIDH, Informe Anual 2001, Capítulo IV(c), Cuba, OEA/Ser.LV/II.114, Doc. 5 Rev., adoptado el 16 de abril de 2002, párr. 76.

¹⁴ De acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación, reportados por Catalina Pérez Correa en *Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. Revista Mexicana de Sociología 75, núm. 2 (abril-junio, 2013): 287-311, pág. 300.

¹⁵ *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.LV/II., Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafo 610.



inserción social –incluyendo oportunidades de reinserción laboral– es uno de los problemas más graves y extendidos en Latinoamérica.¹⁶

La situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas con antecedentes penales presenta capas adicionales de marginación y estigmatización. En las poblaciones carcelarias comúnmente se encuentran sobrerrepresentados grupos que han sido históricamente discriminados por su origen étnico¹⁷ o su raza.¹⁸ Particularmente en México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados.¹⁹ Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral.²⁰ Por lo demás, no puede olvidarse el prejuicio asociado con las inmensas dificultades que enfrentan las personas privadas de su libertad en condiciones de hacinamiento y violencia física y emocional, ausencia de servicios básicos, entre otros.²¹

Reconociendo esta compleja realidad, por ejemplo, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación²² como la Ley Nacional de Ejecución

¹⁶ *Ibidem*. Ver también, en general: CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/III., DOC. 46/13, 30 de diciembre de 2013.

¹⁷ "Las personas pertenecientes a minorías étnicas suelen estar excesivamente representadas en las poblaciones penitenciarias en muchos países", *supra* nota 5.

¹⁸ Ver por ejemplo: Fagan, Jeffrey y Meares, Tracey, *Punishment, Deterrence and Social Control: The Paradox of Punishment in Minority Communities*, Ohio State Journal of Criminal Law, núm. 6, 2008, pág. 214.

¹⁹ *Supra* nota 7, pág. 288.

²⁰ Estefanía Vela Barba, *La discriminación en el empleo en México*, 2017, págs. 116-117, notando que "la cárcel se ha convertido en un mecanismo para castigar la pobreza, más que el delito" (pág. 117). Ver también: Catalina Pérez Correa, *Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 10, notando "que las familias de los internos provienen, mayoritariamente, de contextos sociales desaventajados", y mostrando los costos en los que incurrir los familiares de los internos para soportar sus gastos más básicos de comida, agua, ropa, cobijas, limpieza y medicina, entre otros.

²¹ La Primera Sala de la Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de subrayar las condiciones que enfrentan las personas privadas de su libertad en América Latina y particularmente en México al resolver el Amparo en Revisión 644/2016, 8 de marzo de 2017, págs. 23-25.

²² "Artículo 1. Las disposiciones de esta ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...



Penal,²³ contemplan expresamente los antecedentes penales como una categoría respecto de la que está prohibida la discriminación.

En este sentido, es evidente que las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, y de reforzar el estigma social que padecen. Distinciones basadas en esta categoría comunican públicamente la idea de que estas personas no son aptas para ocupar una posición de liderazgo y cooperación en la vida política de una comunidad por el simple hecho de haber sido privadas de su libertad. Esto fortalece el prejuicio negativo en su contra, reduce su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad, y margina el resto de virtudes y capacidades que poseen. Por ello, los antecedentes penales en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

El test de igualdad de escrutinio estricto

"III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otro motivo."

²³ **Artículo 4.** Principios rectores del Sistema Penitenciario

"El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

"...

"Igualdad. Las personas sujetas a esta ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, tratados internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas."



Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte ya ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un *escrutinio estricto* de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, me parece que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa. Es decir, la sentencia debió verificar si (i) la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; (ii) si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y (iii) si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita.²⁴

Efectivamente, la primera parte del test de escrutinio estricto exige evaluar si la distinción cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante. En este caso, es posible desprender que el objetivo del legislador fue asegurar la honradez y apego a la legalidad de las personas que pretenden ocupar cargos públicos; finalidad que se considera de especial relevancia, tal como se desprende del artículo 109, fracción III, primer párrafo, constitucional.²⁵

En una segunda etapa, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa identificada anteriormente. Al respecto, esta Suprema Corte ha explicado que la medida legislativa debe estar *directamente conectada* con la consecución de los objetivos constitucionales identificados por el operador jurídico. En otras

²⁴ Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 109, de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."

²⁵ **"Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente: ...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones."



palabras, la medida debe estar encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos.

En ese sentido, considero que la medida analizada no está estrechamente vinculada a la finalidad descrita al resultar *sobreinclusiva*. Lo anterior, pues advierto que la prohibición establecida por el legislador tiene un carácter absoluto y no distingue entre formas de comisión del delito –dolosa o culposa–, bienes jurídicos tutelados, tipo y duración de la sanción o, incluso, temporalidad entre la comisión del delito y el momento en que se aspira a ocupar el cargo en cuestión. Así, podría darse el caso de que una persona tuviera antecedentes penales por homicidio o lesiones culposas y que se le impidiera acceder al cargo, con lo cual evidentemente no se cumple con la finalidad perseguida por el legislador.

Por lo tanto, si la porción normativa "*y no tener antecedentes penales*" prevista como requisito para desempeñar los cargos de jefe de manzana y comisario municipal en el artículo impugnado, es excesivamente amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador; debemos concluir que la misma resulta discriminatoria y, consecuentemente, lo procedente es declarar su invalidez. Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta determinar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

Reconocer los antecedentes penales como una categoría sospechosa permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han cumplido una pena y contrarrestar el estigma social que padecen. Utilizar un escrutinio especialmente intenso contribuye a reprochar la discriminación estructural que limita sus oportunidades, y reafirmar categóricamente que deben ser tratados con el pleno respeto que merece su dignidad humana.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, con número de registro digital: 2010595.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 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 LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

II. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO ESTAR SUJETO A PROCESO PENAL PARA SER VICEFISCAL O FISCAL ESPECIALIZADO VIOLA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O ESTAR SUJETO A PROCESO PENAL", Y 24, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O ESTAR SUJETO A PROCESO PENAL", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL ARTÍCULO 44, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NI ESTAR VINCULADO A PROCESO POR EL MISMO TIPO DE DELITO", DEL REFERIDO ORDENAMIENTO LEGAL).

III. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR LA COMISIÓN DE DELITO DOLOSO MEDIANTE SENTENCIA QUE HAYA CAUSADO EJECUTORIA PARA SER VICEFISCAL O FISCAL ESPECIALIZADO NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN NI REINSERCIÓN SOCIAL (ARTÍCULOS 21, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADO POR LA COMISIÓN DE DELITO DOLOSO MEDIANTE SENTENCIA QUE HAYA CAUSADO EJECUTORIA" Y 24, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO CONDENADO POR LA COMISIÓN DE DELITO DOLOSO MEDIANTE SENTENCIA QUE HAYA CAUSADO EJECUTORIA", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

IV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS, EL REQUISITO DE NO HABER SIDO SUSPENDIDO, DESTITUIDO NI INHABILITADO POR RESOLUCIÓN FIRME, EN LOS TÉRMINOS DE LAS NORMAS RELATIVAS A LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARA SER VICEFISCAL O FISCAL ESPECIALIZADO RESULTA SOBREINCLUSIVO Y DISCRIMINATORIO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, FRACCIÓN VI, Y 24, FRACCIÓN VI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).



V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. TODA LA INFORMACIÓN QUE DERIVE DE LOS EXPEDIENTES Y REPORTES DE RESULTADOS DE LOS EXÁMENES DE EVALUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO NO SERÁ AUTOMÁTICAMENTE CONSIDERADA COMO RESERVADA, SINO QUE ES SUSCEPTIBLE DE RESERVARSE UNA VEZ QUE SE HAYA REALIZADO UNA PRUEBA DE DAÑO (ARTÍCULO 67 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, FRACCIONES IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O ESTAR SUJETO A PROCESO PENAL", Y VI, Y 24, FRACCIONES IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O ESTAR SUJETO A PROCESO PENAL", Y VI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y, POR EXTENSIÓN, LA DEL ARTÍCULO 44, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NI ESTAR VINCULADO A PROCESO POR EL MISMO TIPO DE DELITO", DEL ORDENAMIENTO LEGAL REFERIDO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 106/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 19 DE ABRIL DE 2021. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, Luis



Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 21, fracciones IV y VI, 24, fracciones IV y VI, así como el artículo 67, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, publicada mediante Decreto LXIII-810, en el Periódico Oficial de esa entidad el veinte de agosto de dos mil diecinueve.

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. La accionante estima violados los artículos 1o., 5o., 6o., 18 y 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2, 5.6 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los diversos 2, 10.3 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—Conceptos de Invalidez. En síntesis, la Comisión promotiva señaló los conceptos de invalidez siguientes:

- Los artículos 21, fracciones IV y VI, 24, fracciones IV y VI, así como el artículo 67, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, prevén exigencias desproporcionales cuya consecuencia es excluir de forma injustificada a un sector de la población de participar para la titularidad de las instituciones públicas.

- En efecto, las normas impugnadas vulneran los derechos de igualdad y no discriminación de trabajo, acceso a un empleo público, presunción de inocencia y reinserción social, toda vez que establecen como requisitos para ocupar el cargo de vicesfiscal y fiscal especializado, no haber sido condenado por delito doloso, no estar sujeto a proceso penal, así como no haber sido suspendido, destituido o inhabilitado por la comisión de cualquier falta administrativa.

3.1 Derechos de igualdad y no discriminación.

- Los requisitos exigidos en las normas impugnadas atentan contra la dignidad humana y tienen por efecto anular y menoscabar el derecho de las personas para aspirar a ocupar el cargo de vicesfiscal o titular de una Fiscalía Especializada en Tamaulipas.



- En esta tesitura, los requisitos establecidos en los artículos impugnados deben ser entendidos como disposiciones que contienen categorías sospechosas de carácter discriminatorio, prohibidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en la condición social y jurídica de las personas que se encuentren bajo un proceso penal o han sido condenados por cualquier delito doloso o han sido sancionadas administrativamente.

- Las disposiciones impugnadas no justifican una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que no superan un juicio estricto de proporcionalidad ni razonabilidad, puesto que no existe justificación constitucional para exigir como requisitos para ocupar los cargos de referencia, el no haber sido sentenciado por delito doloso, no estar sujeto a proceso penal, no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a algún procedimiento de responsabilidad administrativa.

- En ese sentido, las medidas adoptadas resultan excesivamente lesivas y desproporcionales, ya que inciden en el núcleo esencial del derecho a la igualdad y no discriminación al generar una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos antes referidos.

3.2 Transgresión al principio de presunción de inocencia.

- Los artículos 21 y 24, ambos en su fracción IV, en la porción normativa que señala "o estar sujeto a proceso penal", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, exigen para aspirar a ser titulares de las Vicefiscalías y Fiscalías Especializadas, no encontrarse sujeto a proceso penal, aspecto que genera una transgresión al principio de presunción de inocencia.

- Destaca la Comisión que no debe perderse de vista que de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, es obligación del Estado presumir como inocentes a todas las personas, hasta tanto no se demuestre su culpabilidad, de ahí que también se exija al Estado no condenar o emitir juicio ante la sociedad a una persona hasta tanto no se acredite su responsabilidad penal.



- No pasa desapercibido que el legislador local cuenta con plena libertad configurativa para establecer los requisitos para aspirar a ser titular de los cargos referidos, en el entendido de que dicha facultad se encuentra limitada por el principio de igualdad y no discriminación, mismo que aplica de manera transversal a los demás derechos humanos así como cualquier distinción, restricción, exclusión o preferencia en el ejercicio de dicho derecho.

- Las normas impugnadas prejuzgan sobre la responsabilidad de la persona que se encuentra sujeta a proceso y trae como consecuencia la exclusión de los interesados a los cargos públicos antes mencionados, al basarse en supuestos discriminatorios motivados por la condición social del sujeto; además, implica el establecimiento de una limitante basada en una razón injustificada y desproporcional que impide el ejercicio de un derecho a dedicarse al trabajo que cada persona le acomode, al imposibilitar el aspirar a la titularidad de las Vicefiscalías y Fiscalías Especializadas que formen parte de la Fiscalía General de Justicia en la entidad.

3.3 Transgresión al principio de reinserción social.

- Los artículos 21 y 24, ambos en su fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de Tamaulipas, establecen como requisito para ser vicefiscal y fiscal especializado "no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria", porción que es contraria al principio de reinserción social, al excluir de manera injustificada a las personas que se ubiquen en dicha situación.

- Las porciones impugnadas no establecen una distinción clara respecto de los delitos acreditados en un proceso penal que por su naturaleza impedirían aspirar a los cargos públicos referidos, es así que los términos en que se encuentran redactadas las disposiciones, permiten la exclusión injustificada de la posibilidad de desempeñarlos, por lo cual hace extensiva la prohibición a delitos que no se relacionan con su función generando una alteración constitucional directa que se contrapone con el contenido del derecho humano a la reinserción social, toda vez que las personas que cometieron cualquier delito doloso y fueron sentenciadas, automáticamente quedan impedidas para poder aspirar a la titularidad de las vicefiscalías y fiscalías especializadas en esa entidad.



- Las porciones normativas impugnadas, al establecer como requisito no haber sido condenado por la comisión de delito doloso, sin hacer distinción entre los mismos, las posibles modalidades en la comisión y las penas impuestas, resulta una exigencia desproporcionada que impide a las personas que fueron sentenciadas en un procedimiento penal, incluso por delitos que no interfieren de alguna manera a las funciones de la Fiscalía General de Justicia en el Estado, puedan integrarse de nueva cuenta en la sociedad, excluyéndolas sin existir justificación válida.

- En consecuencia, se estima que resulta fundamental garantizar el derecho de reinserción social efectiva, para lo cual las personas que han cumplido con una sentencia penal por delito doloso no deben ser estigmatizadas ni discriminadas en razón de sus antecedentes penales, toda vez que al encontrarse en proceso de reinserción social, es fundamental que la propia sociedad les brinde la oportunidad de reintegrarse plenamente, como puede ser aspirar a la titularidad de las vicefiscalías y fiscalías especializadas.

3.4 Transgresión al derecho a ocupar un cargo público.

- De una interpretación armónica y sistemática de los artículos 1o., párrafo primero, 5o. y 35, fracción V, de la Constitución General, se desprende que todas las personas en un plano de igualdad pueden dedicarse a la actividad lícita de su preferencia, lo que implica, siempre que tengan la ciudadanía mexicana, que les asiste el derecho a dedicarse al cargo público de su elección cuando sean nombrados para tal efecto, como actividad económica que puedan desarrollar libremente.

- En ese sentido las normas impugnadas resultan contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al prohibir la libertad del trabajo de aquellas personas que hayan sido sancionadas penalmente, estén sujetas a proceso penal o hayan sido inhabilitadas, suspendidas o destituidas del servicio público; por ende, el no justificar de forma razonable la mencionada exigencia, redundante en una restricción injustificada a los derechos de libertad de trabajo y acceso a un cargo público.

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un cargo público en la administración pública,



debe tener como función no sólo la selección según méritos y cualidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.

- Bajo esta perspectiva, se ha enfatizado que los procedimientos de nombramientos de los servidores públicos no pueden involucrar privilegios o requisitos irracionales ya que es prioridad garantizar la igualdad de oportunidades a través de la libre concurrencia; de ahí que las disposiciones impugnadas que establecen como requisito no haber sido "suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos" resultan inconstitucionales, ya que proceden, incluso, por la comisión de una falta administrativa no grave.

- En otras palabras, el establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer la titularidad de los cargos referidos, todas aquellas personas que hayan sido sancionadas con suspensión, inhabilitación o destitución administrativa para el desempeño de algún empleo, cargo o comisión en el servicio público mediante resolución que haya causado estado, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como la temporalidad de la misma, constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que dichos aspirantes no sean aptos para desempeñarse en los cargos de vicefiscal y fiscal especializado.

3.5 Transgresión al derecho de acceso a la información.

- El artículo 67 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, al prever que "la información contenida en los expedientes y reportes de resultados en los exámenes de evaluación, será considerada como información reservada, salvo que sean requeridos por la autoridad competente para ser presentados en procedimientos administrativos o procesos judiciales" configura una restricción genérica, indeterminada y previa, vulnerando con ello el derecho humano de acceso a la información pública, así como 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.

- En esa virtud, se destaca que la norma impugnada contempla una restricción anticipada de toda la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación, con independencia de su contenido y naturaleza.

- La norma imposibilita que los sujetos obligados puedan clasificar la información de forma casuística en atención a las características o naturaleza de la información que se solicite, aunado a que no permite que dicha reserva pueda sujetarse a temporalidad alguna como lo exige la Constitución General de la República.

- La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública indica los supuestos en los que la información es susceptible de clasificarse, siempre que se funde y motive la causa de reserva, a través de la aplicación de la prueba de daño por parte de los sujetos obligados y sin que pueda invocarse el carácter de reservado cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos, delitos de lesa humanidad o se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

- Atento a lo anterior, el artículo 67 de la ley impugnada no 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.

- De esta manera, la información que realiza el artículo impugnado no está sujeta a una temporalidad y, en caso de ser así, tampoco permite fundar y motivar a través de la aplicación de la prueba de daño su determinación, ello en virtud de que establece la prohibición genérica y expresa de acceso al público al contenido total de la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación.

- Debe tomarse en consideración que en la acción de inconstitucionalidad 73/2017, el tribunal determinó que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en sus artículos 100, 103, 104 y 108, exige que todos los sujetos obligados para poder configurar la información como reservada, ade-



más 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 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.

- Por tanto, la clasificación de la reserva debe hacerse atendiendo al daño que puede efectuarse, es decir, deberá estar fundada y motivada así como establecer el nexo probable; de ahí que la restricción impugnada torne nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de medidas amplias y excesivas que interfieren con el ejercicio legítimo de tal libertad.

CUARTO.—Radicación y admisión del escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veinte de septiembre de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **106/2019** y por razón de turno designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por diverso auto de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor **admitió** a trámite la acción relativa, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.—Informes de las autoridades y presentación de alegatos. El Poder Legislativo del Estado de Tamaulipas¹ y el Poder Ejecutivo del propio Estado,² rindieron sus respectivos informes, los cuales fueron admitidos por el Ministro instructor mediante acuerdos de cuatro y siete de noviembre de dos mil diecinueve, asimismo, tuvo por recibidas las respectivas pruebas y ordenó correr traslado a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a la Fiscalía General de la República y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con copia simple de los informes de las autoridades con la finalidad de que éstos formularan los alegatos respectivos. De esta manera, únicamente la Comisión

¹ Fojas 201 a 220 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 106/2019.

² Ibid., fojas 604 a 615.



Nacional de los Derechos Humanos formuló los alegatos que al efecto consideró oportunos, los cuales fueron agregados al expediente mediante acuerdo del Ministro instructor de fecha veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve.

SEXTO.—Cierre de instrucción. Mediante proveído de doce de diciembre de dos mil diecinueve se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ 10. de su ley reglamentaria⁴ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de diversas porciones normativas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, al considerarlas violatorias de los derechos humanos consagrados en la Constitución General, así como en los tratados internacionales de los cuales México es Parte.

³ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

⁴ "Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁵ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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



SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, el Decreto LXIII-810 por el que se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veinte de agosto de dos mil diecinueve, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el miércoles veintiuno de agosto de dos mil diecinueve y venció el jueves diecinueve de septiembre del mismo año, por lo que si la presente acción de inconstitucionalidad se presentó el último día del plazo legal,⁶ se concluye que ésta se promovió de manera oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y el numeral 11 de la ley reglamentaria de la materia, prevén que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, actuando a través de su legítimo representante.

En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el Decreto LXIII-810, mediante el cual se emitió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas; el escrito fue presentado y firmado por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional. Este cargo se acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en la que se comunica que en sesión de trece de noviembre de dos mil catorce, la citada Cámara lo eligió como presidente de la Comisión Nacional de

⁶ Foja 61 vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 106/2019.



los Derechos Humanos por un lapso de cinco años, el cual comprende del trece de noviembre de dos mil catorce al catorce de noviembre del dos mil diecinueve.⁷ A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸ y 18 de su reglamento interno,⁹ establecen que la representación del citado órgano constitucional autónomo corresponde a su presidente.

En consecuencia, se considera que el escrito inicial correspondiente a la acción de inconstitucionalidad 106/2019, fue promovido por un órgano legitimado constitucionalmente y presentado por quien cuenta con facultades suficientes para ello.

CUARTO.—Causas de improcedencia. Dado que los órganos señalados como emisores de las disposiciones impugnadas, no hicieron valer causas de improcedencia al rendir los informes respectivos, ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que pueda actualizarse alguna, lo procedente es delimitar la litis y abordar los planteamientos de fondo.

QUINTO.—Precisión de la litis. En atención a los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y por cuestión de metodología, es posible desprender los siguientes temas y ordenarlos de la siguiente manera para su exposición.

1. La fracción IV de los artículos 21 y 24 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa relativa a "**o estar sujeto a proceso penal**", como requisito para ocupar el cargo de vicéfiscal y fiscal especializado, en relación con los principios de presunción de inocencia, igualdad, no discriminación así como libertad de trabajo para ocupar un cargo público.

⁷ Ibid., foja 62.

⁸ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

⁹ "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."



2. La fracción IV de los artículos 21 y 24 del propio ordenamiento legal, en la porción normativa relativa a "**no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria**", como requisito para ocupar el cargo de vicesfiscal y fiscal especializado, en relación con los principios de igualdad y no discriminación así como de reinserción social.

3. La fracción VI de los artículos 21 y 24 del propio ordenamiento legal, en la porción normativa relativa a "**no haber sido suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos**", como requisito para ocupar el cargo de vicesfiscal y fiscal especializado, en relación con los principios de igualdad y no discriminación así como libertad de trabajo para ocupar un cargo público.

4. El artículo 67, del propio ordenamiento legal, en la porción normativa relativa a "**la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación, será considerada como información reservada**", constituye una restricción, genérica, indeterminada y previa que vulnera el derecho de acceso a la información así como el principio de máxima publicidad.

SEXTO.—**Consideraciones y fundamentos. Tema 6.1. La fracción IV de los artículos 21 y 24 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, en la porción normativa relativa a "o estar sujeto a proceso penal", como requisito para ocupar el cargo de vicesfiscal y fiscal especializado, en relación con los principios de presunción de inocencia, igualdad, no discriminación así como libertad de trabajo para ocupar un cargo público.** En este punto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos medularmente señala que el referido requisito debe ser entendido como una disposición que resulta violatoria a los principios de igualdad y no discriminación, al contener categorías sospechosas de carácter discriminatorio, prohibidas en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en la condición social y jurídica de las personas que se encuentren "sujetos a un proceso penal"; de ahí que las medidas adoptadas por el legislador resultan excesivamente lesivas y desproporcionales, ya que inciden en el núcleo esencial del derecho a la igualdad y no discriminación al generar



una distinción, exclusión, restricción o preferencia arbitraria e injusta para ocupar los cargos antes referidos.

Por su parte, en cuanto a la transgresión al derecho de presunción de inocencia, aduce que es obligación del Estado presumir como inocentes a todas las personas, hasta tanto no se demuestre su culpabilidad, así como la exigencia de no condenar o emitir juicio ante la sociedad respecto de una persona hasta tanto no se acredite su responsabilidad penal.

En este contexto, refiere que las normas impugnadas prejuzgan sobre la responsabilidad de la persona que se encuentra sujeta a proceso lo que trae como consecuencia la exclusión de los interesados a los cargos públicos antes mencionados, al basarse en supuestos discriminatorios motivados por la condición social del sujeto, lo que también implica el establecimiento de una limitante basada en una razón injustificada y desproporcional que impide el ejercicio de un derecho a dedicarse al trabajo que a cada persona le acomode, al imposibilitar el aspirar a la titularidad de las Vicefiscalías y Fiscalías Especializadas que formen parte de la Fiscalía General de Justicia en la entidad.

El concepto de invalidez atinente al principio de **presunción de inocencia** es **fundado** y suficiente para determinar la **invalidez** de la porción normativa relativa a "**o estar sujeto a proceso penal**", en atención a los siguientes razonamientos.

En primer término, es menester reproducir los artículos en su tramo normativo impugnado:

"Artículo 21. Para **ser designado vicéfiscal**, se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

"...

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, **o estar sujeto a proceso penal.**"



"**Artículo 24.** Para **ser titular de una Fiscalía Especializada**, se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

"...

"**IV.** Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria, **o estar sujeto a proceso penal;**"

Como se desprende de lo anterior, el legislador del Estado de Tamaulipas consideró oportuno establecer entre otros requisitos para acceder al cargo de vicesfiscal como fiscal especializado, "**o estar sujeto a proceso penal**".

En relación con dicho requisito debe destacarse que este Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 73/2018 por unanimidad de votos,¹⁰ el veintiocho de enero del dos mil veinte, determinó la invalidez de una porción normativa muy similar,¹¹ por considerarla violatoria del principio de presunción de inocencia.

De especial relevancia resulta precisar que si bien en aquella ocasión se trataba del requisito para ser designado fiscal general del Estado de Michoacán, consistente en "no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad" sin especificar el tipo de responsabilidad, penal, administrativa, política o de cualquier otra índole, el Tribunal Pleno determinó por **unanimidad** que **la condición consistente en que el aspirante a ocupar el cargo de fiscal se encuentre sujeto a un procedimiento de cualquier naturaleza**, sin que se haya dictado sentencia firme en la que se resuelva de manera definitiva e inimpugna-

¹⁰ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹¹ El artículo impugnado en la acción de inconstitucionalidad 73/2018, resuelto bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, era el 101, fracción VI, que establecía "... **o encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad**".



ble la situación jurídica de la persona como responsable, resultaba **violatorio del principio de presunción de inocencia**.¹²

Bajo esta perspectiva, en la acción de inconstitucionalidad de mérito se sostuvo en esencia lo siguiente.

- El artículo 20¹³ de la Constitución Federal, en su apartado B, fracción I, prevé el principio de presunción de inocencia en materia penal, al disponer que uno de los derechos de toda persona imputada es que debe presumirse su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa.

- Este Alto Tribunal, al resolver el once de septiembre de dos mil dieciocho la contradicción de tesis 448/2016, consideró el derecho que tiene el acusado en el proceso penal a que se presuma su inocencia –mientras no exista una sentencia definitiva que lo declare culpable– tiene "**efectos de irradiación**" que se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pueda decretar en ese ámbito por el simple hecho de "**estar sujeto a proceso penal**", evitando así que, a través de esas medidas, se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

- Para poder justificar este criterio, este Tribunal Pleno consideró necesario recordar algunos aspectos de su doctrina sobre el derecho a la presunción de inocencia y de esta forma explicó, en primer término, que al resolver el amparo en revisión 466/2011, la Primera Sala identificó tres vertientes de la presunción de inocencia en sede penal: **1)** como regla de trato procesal; **2)** como regla probatoria; y, **3)** como estándar probatorio o regla de juicio.

¹² De igual forma, resulta oportuno precisar que el Tribunal Pleno determinó que tratándose de este tipo de requisitos, no eran aplicables los principios de igualdad y no discriminación en cuanto a la actualización de categorías sospechosas, ni la existencia de un derecho humano como tal para acceder a un cargo público desde la perspectiva de la libertad de trabajo.

¹³ "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"A. De los principios generales: ...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa."



- Con ese propósito, se explicó que la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 349/2012, determinó que la presunción de inocencia como regla de trato procesal "... consiste en establecer la forma en la que debe tratarse a una persona que está sometida a proceso penal", de tal manera que la finalidad de la presunción de inocencia es "impedir la aplicación de medidas judiciales que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable y, por tanto, cualquier tipo de resolución judicial que suponga la anticipación de la pena", toda vez que "la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada su culpabilidad por virtud de una sentencia judicial y se le haya seguido un proceso con todas las garantías".

- Siguiendo lo determinado por el Tribunal Pleno se integraron precedentes internacionales relativos al principio de presunción de inocencia; de esta manera, en el caso **Suárez Rosero Vs. Ecuador**, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que de lo dispuesto en el artículo 8.2¹⁴ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "... se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva", puesto que "... en caso contrario se estaría cometiendo una injusticia al privar de libertad, por un plazo desproporcionado respecto de la pena que correspondería al delito imputado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida", de tal manera que sería "... lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo cual está en contra de principios generales del derecho universalmente reconocidos". (párrafo 77)

- Posteriormente, en el asunto **Ricardo Canese Vs. Paraguay**, la Corte internacional dejó claro que la presunción de inocencia "... es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa y acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme". (párrafo 154)

¹⁴ "Artículo 8. Garantías judiciales

"1. ...

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:"



- En esta línea, en el diverso **López Mendoza Vs. Venezuela** expuso que "... la presunción de inocencia se vulnera si antes de que el acusado sea encontrado culpable una decisión judicial relacionada con él refleja la opinión de que es culpable". (párrafo 128)

- Conforme a lo anterior, se llegó a una primera conclusión, en el sentido de que la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables. En este orden de ideas, la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado, en su dimensión extraprocesal, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera del proceso penal, que refleje la opinión de que una persona es responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

- Como segunda conclusión, se precisó que la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado cobra relevancia cuando en el ámbito administrativo se introduce como requisito para desempeñar un puesto, la condición de no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad penal, ya que lo que hace el legislador, al incorporar este requisito, es contemplar una medida fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para la persona.

- De esta manera, puede afirmarse que la finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

- Bajo este entendimiento se concluyó que el requisito consistente en "**no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad**", viola la presunción de inocencia, como regla de tratamiento del imputado en su dimensión extraprocesal, ya que con ello se impide, aspirar a las personas que actualicen



ese supuesto a ocupar el cargo de fiscal general en el Estado de Michoacán, no obstante que aún no se ha decidido en sentencia firme sobre su posible responsabilidad penal.

• Finalmente, tratándose de la sujeción a **procedimientos de responsabilidades administrativas y/o políticas pendientes de resolución, los cuales la norma reclamada dada su amplitud también los incluye**, se precisó que tampoco pueden representar un obstáculo para aspirar a desempeñar tal cargo, **ya que el hecho de que aún no se encuentren resueltos uno u otro, generan el derecho a que se presuma la inocencia del afectado –mientras no exista una resolución definitiva que lo declare responsable–** presunción que también tiene "efectos de irradiación", **porque se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pudiera decretar por el simple hecho de estar sujeto a un procedimiento de responsabilidad (administrativa o política)** evitando así que, a través de esas medidas, **se haga una equiparación entre el declarado responsable de una falta administrativa o el condenado en un juicio político**, con quien enfrenta cualquiera de esas acusaciones **y se encuentra en espera de una decisión firme.**

• Lo anterior se sustenta en la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.)¹⁵ de ese Tribunal Pleno, de título y subtítulo: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRIN-

¹⁵ El referido criterio jurisprudencial es del siguiente texto: "El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada P. XXXV/2002, sostuvo que, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos –porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia–, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia



CIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES.". Conforme a la cual el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones, por la calidad de inocente que debe reconocérsele a **toda persona sujeta a un procedimiento del que pueda surgir una sanción, principio cuya consecuencia procesal, en su vertiente de regla probatoria, desplaza la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso;** y en su vertiente de regla de tratamiento, obliga a que **las personas acusadas de la presunta comisión de faltas administrativas o de las que dan lugar al juicio político, no sean tratadas como si ya hubieran sido declaradas responsables o condenados, respectivamente.**

Bajo este orden de ideas, partiendo de lo determinado por el Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 73/2018 y conforme a los razonamientos antes expuestos, lo conducente es **declarar la invalidez de la expresión normativa "o estar sujeto a proceso penal"**, contenida en la fracción IV de los artículos 21 y 24 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, toda vez que dicha exigencia al referirse a un procedimiento penal que no ha sido resuelto mediante sentencia firme en la que se determine la plena responsabilidad penal de la persona que aspira a ocupar el cargo de vicesfiscal o fiscal especializado, resulta **violatoria** del derecho humano a la **presunción de inocencia** tutelado en los artículos 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En otro tenor, debe destacarse que en el artículo 44, fracción V,¹⁶ **se prevé un requisito similar**, para el titular de la Comisaría General de Investigación,

es aplicable al procedimiento administrativo sancionador –con matices o modulaciones, según el caso– debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso."

¹⁶ Artículo 44. Para ser titular de la **Comisaría General de Investigación**, se requiere contar con los siguientes requisitos:

"...

"V. Gozar de buena reputación y no haber sido sentenciado por la comisión de delito doloso, **ni estar vinculado a proceso por el mismo tipo de delito.**"



cuyas consideraciones, en términos de lo previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, se hacen **extensivas** por un criterio de invalidación indirecta horizontal,¹⁷ al enunciado normativo "**ni estar vinculado a proceso por el mismo tipo de delito**".

Tema 6.2. La fracción IV de los artículos 21 y 24 del propio ordenamiento legal, en la porción normativa relativa a "no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria", como requisito para ocupar el cargo de vicefiscal y fiscal especializado, en relación con los principios de igualdad y no discriminación así como de reinserción social. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señala que el requisito de no haber sido condenado por delito doloso resulta contrario a los principios de igualdad, no discriminación y de reinserción social, al excluir de manera injustificada a las personas que se ubiquen en dicha situación, toda vez que las personas que cometieron cualquier delito doloso y fueron sentenciadas, automáticamente quedan impedidas para poder aspirar a la titularidad de la Vicefiscalía y Fiscalías Especializadas en el Estado de Tamaulipas.

Aunado a ello, se señala que el requisito de no haber sido condenado por la comisión de delito doloso, es una expresión sobreinclusiva, porque no hace distinción entre qué tipo de delitos dolosos, las posibles modalidades en la comisión y las penas impuestas; de ahí que resulte una exigencia desproporcionada que impide a las personas que fueron sentenciadas en un procedimiento penal, incluso por delitos que no interfieren de alguna manera a las funciones de la Fiscalía General de Justicia en el Estado, puedan integrarse de nueva cuenta en la sociedad, excluyéndolas sin existir justificación válida para ello.

Bajo esta perspectiva, la Comisión accionante sostiene que resulta fundamental garantizar el derecho de reinserción social de manera efectiva, para lo cual las personas que han cumplido con una sentencia penal por delito doloso no deben ser estigmatizadas ni discriminadas en razón de sus antecedentes penales, toda vez que al encontrarse en proceso de reinserción social, es fun-

¹⁷ Al respecto resulta aplicable la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno de número 53/2010, que lleva por rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."



damental que la propia sociedad les brinde la oportunidad de reintegrarse plenamente, como puede ser aspirar a la titularidad de la Vicefiscalías y Fiscalías Especializadas.

Los motivos de invalidez relativos a la inconstitucionalidad del requisito consistente en **"no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria"** son **infundados** de acuerdo a lo siguiente.

Los artículos impugnados, en su porción normativa impugnada, prevén:

"Artículo 21. Para ser designado vicefiscal, se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

"...

"IV. Gozar de buena reputación y **no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria**, o estar sujeto a proceso penal;"

"Artículo 24. Para ser titular de una Fiscalía Especializada, se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

"...

"IV. Gozar de buena reputación y **no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria**, o estar sujeto a proceso penal;"

En este punto, el legislador del Estado de Tamaulipas estableció entre otros requisitos para acceder al cargo de vicefiscal como fiscal especializado, el **"no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria"**.

Ahora bien, se considera adecuado señalar que tratándose de requisitos para acceder a un cargo público, particularmente, el analizado en la presente acción de inconstitucionalidad, **no es posible analizar su validez a la luz del**



principio de reinserción social, porque se trata de postulados constitucionales que rigen el sistema penitenciario a nivel nacional, **enfocado a las obligaciones del Estado mientras la persona que ha sido condenada mediante pena privativa de la libertad se encuentre recluida y no después de haber purgado la pena respectiva**. Al respecto, resulta aplicable la tesis 1a. CCXXI/2016 (10a.), de la Primera Sala que lleva por título y subtítulo: "REINSERCIÓN SOCIAL. ALCANCES DE ESTE PRINCIPIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."¹⁸

Bajo esta perspectiva, son **infundados** los argumentos de invalidez expresados por la Comisión accionante, toda vez que **el hecho de haber sido condenado por un delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria**, supone la existencia de una **resolución jurisdiccional** en la que se ha **determinado** de manera **definitiva e inatacable la responsabilidad penal** de la persona.

¹⁸ El citado criterio lleva por texto, el siguiente: "De la evolución histórica del artículo constitucional citado, se advierte que los cambios en su redacción reflejan los diversos propósitos que han perseguido la pena y el sistema penitenciario en su conjunto; en principio, se consideró que el autor del delito era una persona degenerada, de ahí que la Constitución General tuviera como finalidad su regeneración; en un segundo momento, se le percibió como un sujeto mental o psicológicamente desviado que requería de una readaptación, en ambos casos debía ser objeto de tratamiento; mientras que las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 y el 10 de junio de 2011, respectivamente, básicamente resultaron en: i) La sustitución del término 'readaptación' por 'reinserción'; ii) El abandono del término 'delincuente'; iii) La inclusión del fomento al respeto por los derechos humanos, como medio para lograr la reinserción; iv) La inclusión de un objetivo adicional a 'lograr la reinserción', a saber: 'procurar que la persona no vuelva a delinquir'; y, v) La adición del concepto 'beneficios' como parte de la lógica del sistema penitenciario. De este modo, la intención del Constituyente consistió en cambiar el concepto penitenciario de readaptación social por uno más moderno y eficiente, denominándolo 'reinserción' o 'reintegración' a la sociedad apoyado, entre otros elementos, en el respeto a los derechos humanos y el trabajo. Por tanto, a raíz de la citada reforma de 2008, la reinserción social, como fin de la pena, no acepta la idea de que al culpable se le caracterice por ser degenerado, desadaptado o enfermo, y que hasta que sane podrá obtener no sólo la compurgación de la pena, sino inclusive alguno de los beneficios preliberacionales que prevé la norma. En consecuencia, el ejercicio de la facultad legislativa en materia de derecho penitenciario no puede ser arbitraria, pues la discrecionalidad que impera en la materia y que ha sido reconocida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialmente en materia de beneficios preliberacionales, debe aspirar a conseguir un objetivo constitucional, consistente en la reinserción social del individuo, antes que en su regeneración o readaptación."



En otras palabras, **a diferencia del requisito analizado en el punto anterior, consistente en estar sujeto a un proceso penal, en el presente supuesto la persona ya ha sido condenada mediante sentencia firme por la comisión de un "delito doloso".**

Aunado a lo anterior, **en cuanto a la posibilidad de analizar la regularidad constitucional de la disposición impugnada**, con apoyo en los principios de **igualdad y no discriminación**, debe destacarse que se trata de **exigencias mínimas que el Constituyente Permanente** ha previsto como **requerimientos indispensables** para que una persona pueda ser designada como **fiscal general de la República**.

Al respecto, es menester traer a cuenta las razones que dio el Poder Reformador de la Constitución el diez de febrero de dos mil catorce, para concebir a la Fiscalía General de la República como un órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia en sus decisiones, así como los requisitos constitucionales con los que debe contar la persona que aspire al cargo de titular de dicha fiscalía.

"Exposición de motivos"¹⁹

"Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dotar de autonomía al Ministerio Público y hacer más eficiente su estructura

"Una de las principales preocupaciones de los mexicanos es la seguridad pública y la justicia. Hoy, regiones y comunidades enteras de nuestro país **viven una situación de inseguridad nunca antes vista en la historia de México como nación independiente**. Muchos son los factores que nos han conducido a esta grave situación, incluyendo la terrible desigualdad que caracteriza a nuestra sociedad y la falta de oportunidades que padecen millones de jóvenes mexicanos.

"Sin embargo, como hemos señalado anteriormente, la inseguridad que vivimos todos también se alimenta de la falta de aplicación de las normas vigen-

¹⁹ Cámara de Origen: Senadores exposición de motivos. México, D.F. miércoles 14 de septiembre de 2011.



tes, lo que genera un círculo interminable de impunidad y violencia. Al final, queda claro que **de poco o nada sirve expedir nuevas leyes, incrementar las penas o crear nuevos tipos penales, si los criminales no son llevados a juicio y castigados.** La realidad es que **nuestro Estado ha sido incapaz de garantizar la investigación y persecución de los delitos, que es condición necesaria para alcanzar el debido castigo de los responsables.**

"Nuestro andamiaje constitucional deposita esta importante tarea en el Ministerio Público y le otorga amplias facultades en la materia. Desafortunadamente, **esta institución se encuentra rebasada por las circunstancias actuales. En el Ministerio Público normalmente priva la ineficiencia, el rezago en la atención de los asuntos y la discrecionalidad. No es exagerado afirmar que actualmente es visto por una parte importante de la población como una figura que atropella, extorsiona y es parcial en su actuación.** Lo que es alarmante si consideramos que **el Ministerio Público tiene la función de representar a la sociedad y defender sus intereses.** En gran medida, esta situación se debe a su dependencia del Poder Ejecutivo, que impide su profesionalización y lo sujeta a intereses ajenos a su tarea fundamental.

"En este contexto, consideramos necesario impulsar una reforma profunda del Ministerio Público que lo haga compatible con las exigencias y objetivos de un moderno Estado democrático de derecho. De forma concreta **proponemos reformar el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de dotarlo de autonomía técnica y de gestión, personalidad y patrimonio propios.** Desde nuestra perspectiva dicha autonomía es un paso necesario para asegurar la fortaleza y capacidad de la Procuraduría General de la República.

"La idea es que pueda realizar su labor con imparcialidad y de acuerdo con criterios de eficiencia y eficacia, apartados de decisiones políticas o partidistas que nada tienen que ver con la aspiración de justicia de los ciudadanos. Con el fin de garantizar dicha autonomía, a través de la presente iniciativa proponemos que el Ministerio Público sea presidido por un procurador general de la República, elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de entre la terna que proponga la comisión ordinaria del Senado encargada de esta tarea. Dicha comisión deberá



realizar de forma previa una amplia consulta con instituciones académicas y organizaciones representativas de la sociedad civil.

"...

"Finalmente, es importante señalar que la presente iniciativa se relaciona con la iniciativa de reformas a los artículos 14 y 16 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República que presentamos de manera conjunta en esta misma fecha. El fortalecimiento del Ministerio Público no sólo es un asunto relacionado con la persecución de los delitos, sino un elemento fundamental para el ejercicio de las libertades públicas, el establecimiento de límites al poder y la vigencia de los derechos humanos.

"Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta asamblea el siguiente:

"Proyecto de decreto único. Se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: Artículo 102. A. El Ministerio Público de la Federación **está dotado de personalidad y patrimonio propios y posee autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.** Estará presidido por un procurador general de la República, elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de entre la terna que proponga la comisión ordinaria del Senado encargada de esta tarea, la que previamente realizará una amplia consulta con instituciones académicas y organizaciones representativas de la sociedad civil. Durará en su encargo cuatro años, podrá ser reelecto por una sola vez y únicamente podrá ser removido en los términos del título cuarto de esta Constitución.

"Para ser procurador general de la República se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos al día de su designación; contar con título profesional de licenciado en derecho con antigüedad mínima de diez años, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

"...



"Se regula la función de la Fiscalía General de la República

"a) Será un organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios

"b) En el ejercicio de su función regirá su actuación bajo los principios de legalidad, honradez, certeza, objetividad, profesionalismo, independencia, imparcialidad, equidad y eficiencia.

"...

"e) Para ser fiscal general de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.

"...

"Se prevé la obligación que tanto los Estados de la Federación como el Distrito Federal crearán Fiscalías Generales de Justicia, que contarán con plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios; cuyo titular será nombrado por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso Local. Su objeto será prevenir, conocer, investigar y en su caso consignar ante los tribunales competente aquellos actos u omisiones que puedan constituir delitos competencia del fuero común, conforme a las bases contenidas en la Constitución. (Artículos 116 y 112 respectivamente) ..."

"Dictamen de origen

"Senadores

"Definición de la naturaleza de la Procuraduría General de la República. **La autonomía de la que se dotará al Ministerio Público de la Federación tiene que conjugarse con un elemento primordial que la grantice, al asegurar que en quien descansa la actividad que tiene encomendada (fiscal general de la República) cumpla con la capacidad, honestidad y honradez que se**



requieran para desempeñar tan alto encargo. En ese sentido, es necesario establecer un nuevo sistema de designación y remoción del fiscal, que asegure que su nombramiento se lleve dentro de un procedimiento incluyente y que su permanencia no dependa de la voluntad irrestricta de un solo Poder.

"La duración del encargo de fiscal general de la República se establece por nueve años, lo que contribuirá a dar continuidad a las políticas y acciones de procuración de justicia, así como a fortalecer la plena y eficiente implementación y operación del sistema de justicia penal acusatorio. ..."

Como se advierte de lo anterior el Poder Reformador de la Constitución justificó en los antecedentes legislativos que precedieron a la reforma constitucional correspondiente al diez de febrero de dos mil catorce, que la persona que llegue a aspirar al cargo de fiscal general de la República realice su labor con imparcialidad y de acuerdo con criterios de eficiencia y eficacia, además de apartarse de aquellas decisiones políticas o partidistas que nada tienen que ver con la aspiración de justicia de los ciudadanos.

De igual forma, se destacó que su función se debe regir bajo los principios de legalidad, honradez, certeza, objetividad, profesionalismo, independencia, imparcialidad, equidad y eficiencia.

En esa virtud, el Constituyente Permanente determinó que para ser fiscal general de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y **no haber sido condenado por delito doloso**. Incluso agregó que la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República debe conjugarse con un elemento primordial consistente en **asegurar que su titular cumpla con la capacidad, honestidad y honradez** que se requieren para desempeñar tan alto encargo.²⁰

²⁰ En esa virtud, el texto vigente del artículo 102, apartado A, párrafo segundo dispone: "Artículo 102. A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.—Para ser



Ahora bien, debe precisarse que si bien el artículo 102 de la Constitución General prevé como requisito fundamental para toda aquella persona que aspire al cargo de titular de la Fiscalía General de la República, "**no haber sido condenado por delito doloso**", lo cierto es que de conformidad con el artículo 40,²¹ en relación con el diverso 124,²² ambos dispositivos de la Constitución General, los Estados son libres y autónomos en todo lo que concierne a su régimen interior, habida cuenta que aquellas facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales se entenderán reservadas a los Estados; de lo anterior también se desprende que las Legislaturas Locales tienen libertad configurativa para establecer los requisitos que estimen necesarios y sin que ello signifique que no sea válido que las Legislaturas Locales estén en posibilidad de replicar lo establecido en la Constitución General.

Bajo esta perspectiva y en ejercicio de ese ámbito de configuración legislativa, resulta correcto que el legislador local haya impuesto el requisito consistente en "**no haber sido condenado por delito doloso**" para ocupar los cargos de vicefiscal y fiscal especializado, máxime que con ello se atiende a una finalidad constitucionalmente legítima.

En efecto, existe un interés social relevante, en la medida en que el requisito presupone que todas aquellas personas que aspiran a ocupar los cargos de mérito, son precisamente las encargadas de investigar y perseguir aquellos hechos constitutivos de delitos; contribuyen directamente a la procuración de justicia eficaz y apegada a derecho; combaten la inseguridad y la disminuyen; previenen e inhiben la consecución de delitos; fortalecen el Estado de derecho en la entidad federativa; erradican la impunidad; promueven, protegen, respe-

fiscal general de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, **y no haber sido condenado por delito doloso.**"

²¹ "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, **compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.**"

²² "Artículo 124. **Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.**"



tan y garantizan los derechos de la sociedad en general;²³ de ahí que a partir de estas actividades resulte válido que el legislador local les exija como requisito a aquellas personas que aspiran al cargo de vicesfiscal o fiscal especializado, que ellos mismos no hayan cometido un "delito intencional o doloso", pues se trata de personas que serán los titulares de la "institución" que justamente tiene como función preponderante la persecución de conductas delictivas.

En otras palabras, resulta plausible estimar que el legislador local atendió a una preocupación social en aras de recuperar y alentar la confianza de los habitantes en la Fiscalía General del Estado de Tamaulipas, al imponer dicha exigencia en cuanto al perfil de aquellas personas que ocupen ese tipo de cargos públicos, partiendo de la base de que una persona que ha sido declarada culpable mediante sentencia firme por la comisión de algún "delito de carácter doloso", difícilmente generaría confianza a la comunidad, por lo que la exigencia prevista en los artículos impugnados resulta una medida legislativa de carácter razonable en atención a que los fines que persigue la procuración de justicia, debe ceñirse y coinciden con los principios que el propio Constituyente Permanente, estimó relevantes y aplicables para el fiscal general de la República, particularmente los atinentes a la legalidad, honradez, certeza, objetividad, profesionalismo, independencia, imparcialidad, equidad y eficiencia en su actuación.

En atención a lo anterior, lo consecuente es **reconocer la validez** de la expresión normativa "**no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria**", contenida en la fracción IV de los artículos 21 y 24 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Tamaulipas.

Tema 6.3. La fracción VI de los artículos 21 y 24 del propio ordenamiento legal, en la porción normativa relativa a "no haber sido suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas

²³ "Artículo 3. La Fiscalía General tendrá como fines la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, que contribuya a combatir la inseguridad y disminuirla; la prevención del delito; fortalecer el estado de derecho en la entidad; procurar que el culpable no quede impune; así como promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de verdad, reparación integral y de no repetición de las víctimas, ofendidos en particular y de la sociedad en general."



relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos", como requisito para ocupar el cargo de vicesfiscal y fiscal especializado, en relación con los principios de igualdad y no discriminación así como libertad de trabajo para ocupar un cargo público. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que dicha exigencia supone una violación a los principios de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo para ocupar un cargo público, ya que los procedimientos de nombramientos de los servidores públicos no pueden involucrar privilegios o requisitos irracionales, puesto que es prioridad garantizar la igualdad de oportunidades a través de la libre concurrencia; de ahí que las disposiciones impugnadas que establecen como requisito no haber sido "suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme", en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos resultan inconstitucionales.

En otras palabras, el establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer la titularidad de los cargos referidos, todas aquellas personas que hayan sido sancionadas con suspensión, inhabilitación o destitución administrativa para el desempeño de algún empleo, cargo o comisión en el servicio público mediante resolución que haya causado estado, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como la temporalidad de la misma, constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que dichos aspirantes no sean aptos para desempeñarse en los cargos de vicesfiscal y fiscal especializado.

Los referidos **conceptos de invalidez resultan fundados**, en atención a los siguientes razonamientos.

Los artículos impugnados, en su parte impugnada prevén:

"Artículo 21. Para ser designado **vicesfiscal**, se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

"...

"VI. No haber sido suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos."



"Artículo 24. Para ser **titular de una Fiscalía Especializada**, se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

"...

"VI. No haber sido suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

En primer término, debe destacarse que respecto de las expresiones **"destituido" e "inhabilitado"**, **este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 111/2019, el día martes veintiuno de julio de dos mil veinte, por mayoría de diez votos,**²⁴ determinó que los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, en las porciones normativas **"ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público"**, son **inconstitucionales**, por resultar **violatorias** del principio de **igualdad** pero sin comprender un escrutinio judicial de carácter estricto sino únicamente uno ordinario, eliminando en consecuencia cualquier referencia a las categorías sospechosas del artículo 1o., párrafo último, de la Constitución General de la República.

²⁴ En relación con el tema "Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos", consistente en declarar la **invalidez** de los artículos 74, fracción VII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público"; 75, fracción VI, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público"; 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público"; 85, apartado A, fracción XI, en su porción normativa "ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público" y 86, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve, **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. La **Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular**. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.



Bajo esta perspectiva, las razones que sustentan la inconstitucionalidad de las expresiones "**destituido e inhabilitado**", tratándose de los cargos de **vicefiscal**²⁵ y **fiscal especializado**,²⁶ en la referida acción de inconstitucionalidad, consistieron esencialmente en lo siguiente.

- Se trata de requisitos que no están relacionados con características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar; razón por la que, en principio, al no presentarse una categoría sospechosa, no hay motivos en el presente caso para someter las disposiciones normativas impugnadas a un escrutinio de constitucionalidad especialmente cuidadoso o estricto.

- A pesar de ello, es suficiente un test simple de razonabilidad para arribar en el caso, a la conclusión de que las normas impugnadas, resultan inconstitucionales, pues éstas, como se explicará enseguida, resultan sobre-inclusivas.

- En efecto, si bien las normas generales en cuestión, persiguen avanzar en la realización de fines constitucionales 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, entre otras porque 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 y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

- En suma, las normas impugnadas al establecer las distinciones en cuestión, como restricciones de acceso a un empleo público, excluyen 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

²⁵ Artículo 74, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

²⁶ Artículo 75, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.



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.

- Se destacó que se puede generar una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, ya que el respectivo antecedente de sanción, no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el empleo en cuestión.

- De esta manera, 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 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 35, deben ser razonables y no discriminatorias, condición que no se cumple.

- Por tanto, se plasmó que el legislador local hizo una distinción que, 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 en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, resulta sobre-inclusivo, colocando en una condición inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad además de excluirla de manera indefinida y de por vida 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.

- Se sostuvo que **lo expuesto no excluye** la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los asociados a las normas impugnadas, **podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, 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.



- Esto es, podría ocurrir que **el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas**, por ejemplo, graves o **dolosos**, o afines a faltas o **delitos relacionados 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, sobre todo si la conducta sancionada es relativamente reciente; pero lo que **no es posible aceptar, es diseñar normas sobre-inclusivas como las impugnadas**, en las que se prejuzga la **idoneidad** para el desempeño de un empleo público, sobre la base de que una persona cuenta con un antecedente de sanción penal, administrativa o política, sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si incluso, las sanciones ya han sido cumplidas.

- No pasa desapercibido que, en el caso, se trata de puestos afines a la procuración de justicia, no obstante, **la generalidad y amplitud de las normas referidas, provocan la sobre-inclusión que contienen, un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los respectivos empleos públicos**, a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas administrativa, política o penalmente, sin que ello permita justificar en cada caso y con relación a 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. Y aun la previsión contenida en el artículo 123, apartado B, inciso XIII, párrafo segundo, de la Constitución, referida a las condiciones de permanencia en el servicio público, está ligada con la separación, remoción, baja, o terminación en el servicio público de agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, y contiene una cláusula de no reincorporación al servicio, esto es, de no obligación a reinstalarlos al puesto que venían ocupando; lo que no abarca, por ejemplo, a casos de servidores públicos que pudieron haber sido sancionados en el pasado en otras funciones, y que una vez cumplida la respectiva sanción, estuvieran en condición de cuando menos, concursar o ser considerados como candidatos para acceder a uno de esos puestos.

Como se desprende de lo anterior, el Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 111/2019, determinó que las normas analizadas que incluyan en su redacción "**ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución**



firme como servidor público" resultan **sobre-inclusivas y discriminatorias**, en el entendido de que la porción normativa impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad, es **de contenido muy similar**; de ahí que **las consideraciones plasmadas en aquel precedente resulten aplicables en sus términos**.

En efecto, el hecho de que las normas impugnadas establezcan como requisito para acceder al cargo de vicesfiscal o titular de una Fiscalía Especializada **"no haber sido ... destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos"**, provoca con la sobre-inclusión que contienen, un escenario absoluto de prohibición que impide acceder con igualdad a los cargos públicos a las personas que en algún momento de su vida fueron sancionadas administrativamente, sin que se permita justificar en cada caso cuál sería la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, por lo que resultan inconstitucionales.

Bajo este orden de ideas, **asiste la razón** a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en cuanto a que las expresiones **"destituido e inhabilitado"**, resultan violatorias al principio de igualdad al ser sobre-inclusivas y discriminatorias.

De especial relevancia resulta destacar que en el citado precedente, **no se analizó la regularidad constitucional de la expresión "suspendido"**, en virtud de que no se impugnó expresamente,²⁷ no obstante, en el caso el requisito relativo a **"no haber sido suspendido por resolución firme"**, sí se impugnó y merece que este Alto Tribunal se pronuncie al respecto.

En esa virtud, la expresión **"suspendido"**, resulta también **inconstitucional**, toda vez que se advierte que el legislador de Tamaulipas, **equiparó el vocablo "suspensión" como una forma más de terminación definitiva** de la relación administrativa entre el Estado y el servidor público que desempeña

²⁷ Tal como se desprende de la foja 2 del engrose relativo a la acción de inconstitucionalidad 111/2019.



funciones ministeriales, policiales, periciales y de justicia alternativa; equiparación que resulta inconstitucional, por contrariar el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que prevé un supuesto para impedir la reinstalación de algún integrante de la Fiscalía General del Estado que desempeñe este tipo de funciones sustantivas, que propiamente **no puede entenderse como una causa de terminación definitiva**, es decir, al prever como forma de terminación de la relación a **la paralización momentánea o temporal en el desempeño de las funciones del elemento operativo**, incluso aunque ésta haya derivado de un procedimiento de responsabilidad administrativa, desconoce el contenido del precepto constitucional mencionado, en tanto que **este último actualiza la prohibición de reincorporación de los miembros de instituciones de procuración de justicia, únicamente a los casos en que exista una causa de terminación definitiva de la relación administrativa y no a una interrupción provisional o temporal en el desempeño del cargo como implica, en sí misma, la figura de la suspensión.**

Al respecto, es aplicable por identidad de razón, el criterio jurisprudencial «2a./J. 78/2018 (10a.)» de la Segunda Sala de la Suprema Corte, de título y subtítulo: "SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA DEL ESTADO DE QUERÉTARO. EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 188 DE LA LEY RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 30 DE MAYO DE 2016, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SUSPENSIÓN", ES INCONSTITUCIONAL."²⁸

²⁸ "Del precepto legal mencionado, se advierte que el legislador local equiparó el vocablo 'suspensión' como una forma de terminación de la relación administrativa entre el Estado y el policía, por lo que en el supuesto de que una autoridad jurisdiccional o administrativa resuelva que fue injustificada, el funcionario tendrá derecho a recibir las contraprestaciones que dejó de percibir desde el momento en que se le desincorporó de la institución de seguridad pública. Ahora bien, dicho precepto, párrafo tercero, en la porción normativa 'suspensión' es inconstitucional, por contrariar el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que prevé un supuesto para impedir la reinstalación de un policía en su puesto, que propiamente no puede entenderse como una causa de terminación definitiva de la relación en la institución de seguridad pública, es decir, al prever como forma de terminación de la relación a la paralización momentánea o temporal en el desempeño de las funciones del elemento operativo, desconoce el contenido del precepto constitucional mencionado, en tanto que éste último actualiza la prohibición de reincorporación de los miembros de instituciones de seguridad pública únicamente a los casos en que exista una causa de terminación definitiva de la relación administrativa y no a



A mayor abundamiento, robustece la anterior determinación, lo señalado en el artículo 77, fracción VI, del propio ordenamiento orgánico, en cuanto a la posibilidad de ser reincorporado a la Fiscalía General del Estado, cuando la persona se hubiese separado de manera voluntaria del servicio o "**suspendido temporalmente**". En otras palabras, la suspensión temporal sí permite que el reingreso de aquel servidor público que fue objeto de una suspensión temporal sin la posibilidad de asemejar este tipo de sanción con la destitución o la inhabilitación, las cuales sí implican una separación o una terminación definitiva del servicio con la institución.

Derivado de lo anterior, lo procedente es **declarar la inconstitucionalidad de toda la fracción VI tanto del artículo 21 como del diverso 24**, cuya redacción es idéntica.

6.4. El artículo 67 del propio ordenamiento legal, en la porción normativa relativa a "la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación, será considerada como información reservada", constituye una restricción genérica, indeterminada y previa que vulnera el derecho de acceso a la información así como el principio de máxima publicidad. En este punto, debe destacarse que la Comisión accionante aduce que la causa de reserva relativa a la información contenida en los expedientes y reportes de resultados en los exámenes de evaluación, configura una restricción genérica, indeterminada de la misma y previa, vulnera con ello el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, previstos en los artículos 6 de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Agrega que la clasificación de la reserva debe hacerse atendiendo al daño que puede efectuarse, es decir, deberá estar fundada y motivada así como establecer el nexo probable; de ahí que se estime que la restricción impugnada torne nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto

una interrupción provisional o temporal en el desempeño del cargo como implica, en sí misma, la figura de la suspensión."



se trata de medidas amplias y excesivas que interfieren con el ejercicio legítimo de esa libertad.

De manera previa a abordar el análisis de constitucionalidad, debe destacarse que en las acciones de inconstitucionalidad en materia de transparencia y acceso a la información, se ha estilado plasmar ciertas consideraciones relativas al marco constitucional aplicable a nivel constitucional y en términos de la Ley General como la Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuanto al alcance del derecho humano de acceso a la información, los principios aplicables y las causas de reserva respectivas.

Bajo esta óptica, se debe señalar que en términos del artículo 6o. constitucional, toda la información que esté en posesión de la autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos fijados por las leyes en materia de transparencia y acceso a la información. Asimismo, se establece que deberá prevalecer el principio de máxima publicidad y que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.²⁹

Es decir, respecto al derecho de acceso a la información, **constitucionalmente se prevé como regla general que toda la información que se encuentre en poder de la autoridad es pública**. No obstante, se reconocen a nivel constitucional supuestos que operan como **excepciones** a esa regla general,

²⁹ "Artículo 6. ...

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



pues la información puede reservarse o considerarse confidencial a efecto de proteger el interés público y la seguridad nacional. Para ello, la Constitución Federal remite a la legislación de la materia para el desarrollo de los términos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho a la información.³⁰

El artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información prevé supuestos en los que reconoce que cierta información podrá clasificarse como información reservada. Concretamente, su fracción XIII establece como causa de reserva que una disposición normativa prevista en una legislación distinta a la de transparencia le otorgue tal carácter. Sin embargo, tal clasificación está sujeta a que sea acorde con las bases, principios y disposiciones establecidas en la legislación de la materia, así como las previstas en los tratados internacionales, y no las contravenga.³¹

Sobre dicho aspecto, en el proceso legislativo que derivó en la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se destacó que si bien era posible que en leyes especiales se prevean causas de reserva sobre la publicidad de la información, los sujetos obligados siempre **deberán acatar los principios, procedimientos y recursos previstos en la legislación de transparencia, así como los criterios que de ahí deriven, con independencia de la legislación en la que se encuentren previstas.**³²

³⁰ Sobre este punto véase lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 73/2017, el treinta de abril de dos mil diecinueve, página 16.

³¹ **Artículo 110.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la ley general, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: ...

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

Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: ...

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

³² En el dictamen emitido por la Cámara de Senadores (Origen), que derivó en la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el cuatro de mayo de dos mil quince en el Diario Oficial de la Federación, se destacó que: "**Debido a que se trata de un asunto trascendental, estas Comisiones Dictaminadoras analizaron y estudiaron acerca de la**



En otras palabras, que se prevea una causa en una legislación distinta a la de transparencia no la hace ajena a las reglas que deben seguirse conforme a dicha materia; por tanto, **sin importar la legislación en la que se establezca, para efecto de que en un caso concreto cierta información pueda clasificarse como reservada, siempre deberá darse cumplimiento a lo que la legislación en materia de transparencia mandata.** Precisamente por ello el artículo 110, fracción XIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información prevé que los supuestos de reserva contenidos en leyes distintas deberán siempre ser acordes a las bases, principios y procedimientos ahí establecidos.

Ahora bien, toda vez que la Constitución Federal establece que **la reserva de información debe ser la excepción –esto es, sólo en casos en que se afecte el interés público o la seguridad nacional–** los principios, bases y procedimientos establecidos por la legislación en materia de transparencia precisamente obedecen a dicha excepcionalidad. En consecuencia, **en caso de que una legislación disponga que cierta información podrá reservarse y se presente una solicitud en vía de transparencia relacionada con dicha causal, la legislación prevé un mecanismo que deberá llevarse a cabo por los sujetos obligados para determinar si dicha información debe o no ser entregada: la prueba de daño.**

Dicha prueba representa un elemento jurídico ineludible en la implementación de cualquier restricción legal al derecho de acceso a la información por razones de interés público. En concreto, los artículos **103, 108 y 114³³ de la**

prevalencia legislativa que esta ley general tiene, o no, sobre las demás leyes federales; sin embargo, como se ha explicado anteriormente, si bien, las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, la regulación puntal de cada materia específica corresponde a las leyes especiales; y es precisamente en estos ordenamientos legales, en donde se deben prever particularidades sobre la publicidad de la información.

"Asimismo, para estas Comisiones Dictaminadoras, es importante destacar que, aun determinando causales de reserva en las leyes especiales diversas a esta ley general o a la ley federal, todos los sujetos obligados habrán de dar cumplimiento con todos los principios y procedimientos establecidos por esta ley general, así como con los recursos y criterios de la misma.", página 214.

³³ **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.



Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública –replicados a la letra por los artículos 102, 105 y 111 de la ley federal– prevén que en todos los casos en que un sujeto obligado estime aplicable una causa de reserva de información prevista en la ley, sin excepciones, **se deberá realizar una prueba de daño que confirme de manera fundada y motivada que tal supuesto legal efectivamente se actualiza en el caso concreto**. Es decir, la ley es categórica al señalar que siempre se debe realizar esta prueba.

El artículo 104³⁴ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece el procedimiento que deben seguir los sujetos obligados al llevar a cabo tal prueba de daño. Se deberá justificar que: 1) la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; 2) ese riesgo supera el interés público general de difundir la información; y, 3) la limitación es proporcional y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.³⁵ Asimismo, se establece que al realizarla los sujetos obligados

"Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.

"Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva."

"Artículo 108. 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."

"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."

³⁴ **"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."

³⁵ Ídem.



deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada las excepciones al derecho de acceso a la información –entre ellas, la prevista en el artículo 110, fracción XIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública–, y deberán acreditar su procedencia, correspondiendo a dichos sujetos la carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información.³⁶

Una vez realizada la prueba de daño y de considerar que de entregar la información al solicitante podría afectarse el interés público, procederá entonces la clasificación de la información. Los documentos parcial o totalmente clasificados deberán llevar una leyenda en la que indiquen tal carácter, la fecha de la clasificación, el fundamento legal y, en su caso, el periodo de reserva.³⁷

De igual forma, **los artículos 113 de la Ley General y 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevén que podrá reservarse información que por disposición expresa de una ley tenga tal carácter**, también establece como condición que éstas sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en dicha ley y no la contraven-gan, así como las previstas en los tratados internacionales.³⁸

De lo anterior se puede deducir que **la legislación en materia de transparencia señala que los sujetos obligados no pueden considerar actualizada**

³⁶ **Artículo 105.** Los sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada, las excepciones al derecho de acceso a la información prevista (sic) en el presente título y deberán acreditar su procedencia.

"La carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos, corresponderá a los sujetos obligados."

³⁷ **Artículo 106.** La clasificación de la información se llevará a cabo en el momento en que:

"I. Se reciba una solicitud de acceso a la información;

"II. Se determine mediante resolución de autoridad competente, o

"III. Se generen versiones públicas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia previstas en esta ley."

Artículo 107. Los documentos clasificados parcial o totalmente deberán llevar una leyenda que indique tal carácter, la fecha de la clasificación, el fundamento legal y, en su caso, el periodo de reserva."

³⁸ **Artículo 111.** Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se refiere el artículo 104 de la ley general."



una causa legal de clasificación de información con el carácter de reservada, ni tampoco fijar la temporalidad de esa clasificación, si ello no está sustentado en una prueba de daño realizada previamente y conforme al procedimiento que establece la propia ley.

Una vez precisado lo anterior, conviene transcribir el artículo impugnado, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 67. La información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación, será considerada como información reservada, salvo que sean requeridos por la autoridad competente para ser presentados en procedimientos administrativos o procesos judiciales."

Del artículo transcrito se advierte que se considerará como información reservada toda aquella contenida en los expedientes y los resultados de los exámenes de evaluación, con excepción de los que sean requeridos por autoridad competente para ser presentados tanto en procedimientos administrativos como en los judiciales.

Ahora bien, **el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas refiere lo siguiente:**

Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 73/2017 se destacó que: "Si bien podría suponerse que una reserva a la información, por sí misma resulta contraria al principio de máxima publicidad, ello no es así, ya que lo que se genera a través de la reserva de la información, es su puesta en un estado de resguardo temporal, en atención a ciertos supuestos que lo justifican.

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

La LGTAIP, en sus artículos 100, 103, 104 y 108, exige que todos los sujetos obligados para poder configurar información como reservada, además de la realización de un examen casuístico y de justificación fundado y motivado, se desarrolle la aplicación de una prueba de daño; entendido esto como el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger.

La calificación de la reserva debe hacerse atendiendo al daño que puede efectuar, sin olvidar que ésta debe estar debidamente fundamentada y motivada y que en ella debe establecerse el nexo probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o el riesgo que representa, página 18.



"Artículo 7. **La Fiscalía General garantizará el acceso a la información pública generada en el marco de sus atribuciones y conforme a lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas** y demás normatividad aplicable.

"Respecto a las investigaciones relacionadas con las violaciones a los derechos humanos, se estará a lo dispuesto por los artículos 5 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 5 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas."

De lo anterior se advierte que el artículo 7 de la ley citada prevé que la Fiscalía General garantizará el acceso a la información **conforme a lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Ley de Transparencia Local.**

En efecto, se advierte que el precepto realiza una **remisión tanto a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas.**

Ahora bien la **ley de transparencia local** prevé en sus artículos 7 y 8³⁹ que la aplicación e interpretación de esa ley y demás normatividad en la materia, deberá atender a los principios de máxima publicidad conforme a lo

³⁹ **"Artículo 7.**

"1. En la aplicación e interpretación de esta ley y demás normatividad en la materia, se deberá atender a los principios de máxima publicidad conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como en las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"2. Para el caso de la interpretación, se podrá (sic) tomar en cuenta los criterios, determinaciones y opiniones de los organismos nacionales e internacionales, en materia de transparencia."

"Artículo 8.

"En lo no previsto en esta ley, se atenderá a lo establecido en la ley general y demás disposiciones que de ella emanen."



dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como en las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, de igual forma señala que **lo que no esté previsto en esa ley se debe atender a lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

Por otro lado, en el título sexto de ese mismo **ordenamiento local**, se prevén las disposiciones generales de la clasificación de la información, en la que se señala que la información que tengan en su poder los sujetos obligados debe pasar por un proceso de clasificación de reserva o confidencialidad, los cuales deberán de ser acordes con las bases y principios establecidos en la propia ley, asimismo prevé que **todo acuerdo de clasificación de la información, deberá señalar las razones** que llevaron al sujeto obligado a elaborar dicho acuerdo, además justificar el plazo de reserva y, en su caso, de la ampliación del mismo, **así como la respectiva prueba de daño.**⁴⁰

⁴⁰ **Artículo 102.**

"1. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder se encuentra dentro de los supuestos de reserva o confidencialidad a que se refiere el presente título.

"2. 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.

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

Artículo 107. ... 1. Todo acuerdo de clasificación de la información, deberá señalar las razones, motivos o circunstancias que llevaron al sujeto obligado a elaborar dicho acuerdo, además justificar el plazo de reserva y, en su caso, de la ampliación del mismo.

"2. En todo caso, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar la prueba de daño.

"3. Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva."

Artículo 108.

"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;

"II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda; y

"III. La limitación se ajusta al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."



De lo anterior, se puede llegar a la convicción de que **la reserva de información establecida en el artículo 67** de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas **es constitucional a partir de una interpretación sistemática del referido artículo con el diverso 7** de la misma ley, la cual a su vez remite a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tamaulipas; de esta manera, es posible determinar que la norma impugnada es constitucional dado que la reserva de información en ella contenida se encuentra redactada de conformidad con lo establecido en la ley general de la materia y a lo establecido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, al interpretar de manera **armónica** el contenido del artículo 67 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas con la legislación en materia de transparencia, se llega a la **convicción de que la información contenida en los expedientes y reportes de resultados de los exámenes de evaluación**, podrá en ciertos casos clasificarse como reservada, siempre y cuando, **de realizar una prueba de daño** se advierta que la divulgación de la información efectivamente **podría representar un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio al interés público**.

Por tanto, contrario a lo sostenido por la Comisión accionante, la norma impugnada **no prevé una reserva absoluta de información, ya que está limitada y condicionada a los supuestos que marca la propia ley**.

De esa manera, cuando hay una **remisión** de una norma a otra, se entiende que la norma a la cual se remite forma parte integrante de la norma remitente; establecer lo contrario, generaría el riesgo de invalidar una norma que en principio cuenta con una presunción de constitucionalidad, es decir, ante la existencia de un precepto que remite a otra ley, es necesario emprender un estudio sistemático para establecer si se satisface el extremo que se argumente.

Por último, se debe destacar que el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 88/2018 en sesión de diecisiete de febrero de dos mil



veinte,⁴¹ se pronunció en términos similares en cuanto a que **se debe emprender un estudio sistemático de la porción normativa impugnada, de manera que se salve su constitucionalidad cuando exista remisión a las disposiciones aplicables en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública** así como la local, en la que los sujetos obligados en todo momento **estén en aptitud de aplicar la prueba de daño** y sólo superada ésta, será posible reservar la información solicitada.

En consecuencia, a partir de una interpretación **sistemática**, la cual permite a su vez que los sujetos obligados apliquen la prueba de daño respectiva, la causa de reserva de información contenida en el artículo 67 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Tamaulipas resulta **constitucional**.

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 Constitucional, la declaratoria de **invalidéz** de los artículos 21 y 24, fracción IV, en su porción normativa **"o estar sujeto a proceso penal"**; por vía de extensión indirecta horizontal el artículo 44, fracción V, en la porción normativa **"ni estar vinculado a proceso por el mismo tipo de delito"**; de los artículos 21 y 24, respecto de **toda la fracción VI**; todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Tamaulipas, publicada mediante Decreto LXIII-810, en el Periódico Oficial de esa entidad el veinte de agosto de dos mil diecinueve, **surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tamaulipas.**

⁴¹ Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea respecto de reconocer la validez del artículo 109, párrafo último, de la Ley de Seguridad del Estado de México, adicionado mediante Decreto Número 328, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de septiembre de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán únicamente por la invalidez de su porción normativa "salvo en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales y se mantendrán en reserva en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables" votaron en contra.

La citada porción normativa prevé: "Los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto, serán confidenciales, salvo en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales y se mantendrán en reserva en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables."



Para efectos ilustrativos los artículos deberán quedar redactados de la manera siguiente:

"Artículo 21. Para ser designado vicesfiscal, se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

" ...

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria;

" ...

"VI. (se elimina)."

"Artículo 24. Para ser titular de una Fiscalía Especializada, se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

" ...

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria;

" ...

"VI. (Se elimina)."

"Artículo 44. Para ser titular de la Comisaría General de Investigación, se requiere contar con los siguientes requisitos:

" ...

"V. Gozar de buena reputación y no haber sido sentenciado por la comisión de delito doloso."

Por lo expuesto y fundado,



Resuelve:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 21, fracción IV, en su porción normativa "no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria", 24, fracción IV, en su porción normativa "no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria", y 67 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto LXIII-810, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil diecinueve, de conformidad con el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 21, fracciones IV, en su porción normativa "o estar sujeto a proceso penal", y VI, y 24, fracciones IV, en su porción normativa "o estar sujeto a proceso penal", y VI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto LXIII-810, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil diecinueve y, por extensión, la del artículo 44, fracción V, en su porción normativa "ni estar vinculado a proceso por el mismo tipo de delito", del ordenamiento legal referido, las cuales surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Tamaulipas, por las razones señaladas en los considerandos sexto y séptimo de esta determinación.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el asunto como totalmente 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, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y sobreseimiento y a la precisión de la litis.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 6.2, consistente en reconocer la validez de los artículos 21, fracción IV, en su porción normativa "no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria", y 24, fracción IV, en su porción normativa "no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto LXIII-810, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, 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



las consideraciones y fundamentos, en su tema 6.4, consistente en reconocer la validez del artículo 67 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto LXIII-810, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil diecinueve. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. La Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 6.1, consistente en declarar la invalidez de los artículos 21, fracción IV, en su porción normativa "o estar sujeto a proceso penal", y 24, fracción IV, en su porción normativa "o estar sujeto a proceso penal", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto LXIII-810, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con algunas consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 6.3, consistente en declarar la invalidez de los artículos 21, fracción VI, y 24, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto LXIII-810, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández votó únicamente por la invalidez de su porción normativa "suspendido". Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.



Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 6.1, consistente en declarar la invalidez, por extensión, del artículo 44, fracción V, en su porción normativa "ni estar vinculado a proceso por el mismo tipo de delito", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto LXIII-810, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Tamaulipas.

En relación con el punto resolutive cuarto:

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

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 78/2018 (10a.), P./J. 43/2014 (10a.) y aislada 1a. CCXXI/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de julio de 2018 a las 10:20 horas, 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y 9 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*,



Décima Época, Libro 56, Tomo I, julio de 2018, página 327, con número de registro digital: 2017472, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 41, con número de registro digital: 2006590 y Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 509, con número de registro digital: 2012511, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 53/2010 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, con número de registro digital: 164820.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 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 4 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 106/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión virtual de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, analizó diversas normas de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, entre ellas, los artículos 21, fracciones IV y VI, y 24, fracciones IV y VI, que prevén diversos **requisitos para ocupar los cargos de Vicefiscal y Fiscal Especializado en dicha entidad**.

En el considerando sexto de la resolución, concretamente en el **tema 6.2**, este Alto Tribunal determinó, por mayoría de seis votos, **reconocer la validez** de los artículos 21 y 24, ambos en su fracción IV, en la porción normativa "**no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria**".

Las razones por las que el Pleno arribó a dicha conclusión fueron porque consideró que las Legislaturas tienen amplia libertad configurativa para establecer los requisitos que estimen necesarios para el acceso a la función pública, sin que ello signifique que no sea válido que puedan replicar lo establecido en la Constitución General, la cual establece en su artículo 102 como requisito fundamental para toda aquella persona que aspire al cargo de titular de la Fiscalía General de la República, "no haber sido condenado por delito doloso"; de ahí que en ejercicio de ese ámbito de configuración legislativa, el legislador local del Estado de Tamaulipas impuso el requisito aludido para ocupar los cargos de vicefiscal y fiscal especializado en la entidad. Aunado a que el mismo atiende a una finalidad constitucionalmente legítima, ya que existe un interés social relevante, en la medida en que se trata de personas que serán



los titulares de la "institución" que justamente tiene como función preponderante la persecución de conductas delictivas; de modo que resulta una medida legislativa de carácter razonable.

Respetuosamente, **difiero de la posición mayoritaria** de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a mi juicio, tal requisito es **sobre-inclusivo**.

Lo anterior, porque si bien este Tribunal Pleno ha determinado que, fuera de las condiciones previstas de manera expresa en la Ley Fundamental para determinados empleos y comisiones, los Congresos Locales cuentan con una amplia libertad de configuración para establecer las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, no menos lo es que, también ha sostenido, que tales requisitos o condiciones no deben vulnerar por sí mismos algún derecho humano u otro principio constitucional y además, deben ser razonables, de modo que permitan de manera efectiva el acceso a la función pública, en condiciones generales de igualdad.

En ese sentido, considero que como las porciones reclamadas comprenden un gran número de posibles supuestos, ya que excluyen a cualquier persona que hubiera sido condenada por la comisión de un delito doloso, por cualquier motivo y en cualquier momento, con independencia de que se trate de cargos públicos asociados a la función ministerial, al no acotarse a alguna conducta específica o a delitos concretos, ello impide incluso valorar si tal aspecto tiene, realmente, una relación directa con las capacidades necesarias para desempeñar tales puestos, por lo que, en mi opinión, esa restricción hace patente una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos a esos puestos, lo que ocasiona su inconstitucionalidad.

Apreciación que, como lo hemos determinado en otras ocasiones, no excluye la posibilidad de que para determinados empleos públicos, incluidos los asociados a las normas impugnadas, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero acotado 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.

Consecuentemente, con base en las consideraciones antes referidas, me permito disentir del criterio mayoritario.



En diverso aspecto, al analizar el **tema 6.3.**, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó –también por mayoría– declarar la invalidez de los artículos 21 y 24, ambos en la fracción VI, en la porción que establece como requisito para ocupar los cargos **de vicefiscal y fiscal especializado** en Tamaulipas "... no haber sido suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos".

Al respecto sostuvo, que la expresión "no haber sido suspendido", resulta inconstitucional, toda vez que el legislador de Tamaulipas, equiparó el vocablo "suspensión" como una forma de terminación definitiva de la relación administrativa entre el Estado y el servidor público que desempeña funciones ministeriales, policiales, periciales y de justicia alternativa; equiparación que es contraria al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que prevé un supuesto para impedir la reinstalación de algún integrante de la Fiscalía General del Estado que desempeñe este tipo de funciones sustantivas, que propiamente no puede entenderse como una causa de terminación definitiva, por lo que desconoce que el contenido del precepto constitucional mencionado actualiza la prohibición de reincorporación de los miembros de instituciones de procuración de justicia, únicamente a los casos en que exista una causa de terminación definitiva de la relación administrativa y no a una interrupción provisional o temporal en el desempeño del cargo como implica, en sí misma, la figura de la suspensión.

Si bien estuve a favor de declarar la invalidez de las normas mencionadas, estimo que la inconstitucionalidad de la porción referida a **la sanción de suspensión** se actualiza por **razones distintas**, las cuales me permito exponer a continuación.

Desde mi punto de vista, la exclusión para ocupar los cargos mencionados por ese motivo **es también sobre-inclusiva**, ya que al igual que las diversas sanciones analizadas –destitución e inhabilitación– comprende un gran número de posibles supuestos, pues no distingue el tipo de responsabilidad, la gravedad o temporalidad de la conducta, entre otros factores.

Aunado a lo anterior, si los requisitos de no haber sido destituido ni inhabilitado resultan inconstitucionales, con mayor razón lo es tratándose de una suspensión temporal de la función pública con motivo de un procedimiento de responsabilidad administrativa, que implica una falta menos grave.



Por tanto, **aunque por razones diversas**, coincido en que esa porción normativa resulta inconstitucional.

Este voto se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 106/2019 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 106/2019 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnaron diversos preceptos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, publicada mediante Decreto LXIII-810, el veinte de agosto de dos mil diecinueve.

Entre otros temas, el Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos 21, fracción IV y 24, fracción IV, en sus porciones normativas "no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria". Para justificar esta decisión, la mayoría señaló en primer lugar que tales porciones no podían ser analizadas a la luz del *principio de reinserción social*, pues este principio sólo rige durante el tiempo en que la persona se encuentra reclusa y no después de que ha purgado la pena.

En segundo lugar, la mayoría consideró que dicha porción no es violatoria de los principios de igualdad y no discriminación, pues existe un "interés social relevante" en que las personas que aspiran a ocupar el cargo de vicesfiscal o fiscal especializado generen confianza en la comunidad, al ser precisamente las encargadas de investigar y perseguir hechos consecutivos de delito. En definitiva, la mayoría consideró que establecer como requisito para ocupar tales cargos el *no haber sido condenado por delito doloso* comporta una exigencia *razonable*, pues busca recuperar la confianza de los habitantes de Tamaulipas en las instituciones de procuración de justicia.

Formulo este voto particular toda vez que no coincido con la mayoría de mis compañeras y compañeros en ninguno de estos argumentos. A mi juicio, tales porciones debieron ser declaradas inconstitucionales por ser violatorias del principio de igualdad y no discriminación.



Tal y como he votado en numerosos precedentes,¹ desde mi perspectiva las normas que exigen el *no tener antecedentes penales* para ocupar ciertos cargos públicos inciden *prima facie* en una categoría sospechosa prohibida por el artículo 1o. constitucional y, por tanto, deben ser sometidas a un *test de escrutinio estricto*, y no a un análisis *de mera razonabilidad*, como sostuvo la mayoría en esta sentencia.

Como he señalado en otras ocasiones, si bien es cierto que el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han cumplido una pena como una *categoría sospechosa* que justifique una presunción de inconstitucionalidad, lo cierto es que esta norma constitucional no contempla un catálogo cerrado, sino que incluye "*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*",² dentro de las cuales es posible considerar a las *personas con antecedentes penales*.

Efectivamente, las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación³ en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.⁴ Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

Tal situación de vulnerabilidad presenta capas adicionales de marginación y estigmatización. En las poblaciones carcelarias comúnmente se encuentran sobrerrepresentados grupos que han sido históricamente discriminados por

¹ Acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 85/2018, 86/2018 y 50/2019.

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"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."

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.

⁴ México Evalúa, *La Cárcel en México: ¿para qué?*, 2013, págs. 23-24.



su origen étnico⁵ o su raza.⁶ Particularmente en México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados.⁷ Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral.⁸ Además, existe un prejuicio asociado con las inmensas dificultades que enfrentan las personas privadas de su libertad en condiciones de hacinamiento y violencia física y emocional, ausencia de servicios básicos, entre otros.⁹

Así, es evidente que las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, y de reforzar el estigma social que padecen. Distinciones basadas en esta categoría reflejan la idea de que estas personas no son aptas para ocupar una posición de liderazgo y cooperación en la vida de una comunidad por el simple hecho de haber sido privadas de su libertad. Esto fortalece el prejuicio negativo en su contra, reduce su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad, y margina el resto de virtudes y capacidades que poseen.

⁵ "Las personas pertenecientes a minorías étnicas suelen estar excesivamente representadas en las poblaciones penitenciarias en muchos países". Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Op. Cit., pág. 168.

⁶ Ver, por ejemplo: Fagan, Jeffrey y Meares, Tracey, "Punishment, Deterrence and Social Control: The Paradox of Punishment in Minority Communities", *Ohio State Journal of Criminal Law*, núm. 6, 2008, pág. 214.

⁷ Catalina Pérez Correa, "Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho", *Revista Mexicana de Sociología*, volumen 75, número 2, 2013.

⁸ Estefanía Vela Barba, *La discriminación en el empleo en México*, 2017, págs. 116-117, notando que "la cárcel se ha convertido en un mecanismo para castigar la pobreza, más que el delito" (pág. 117). Ver también: Catalina Pérez Correa, *Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, pág. 10, notando "que las familias de los internos provienen, mayoritariamente, de contextos sociales desaventajados", y mostrando los costos en los que incurren los familiares de los internos para soportar sus gastos más básicos de comida, agua, ropa, cobijas, limpieza y medicina, entre otros.

⁹ La Primera Sala de la Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de subrayar las condiciones que enfrentan las personas privadas de su libertad al resolver el amparo en revisión 644/2016, el ocho de marzo de 2017, págs. 23-25.



Reconociendo esta compleja realidad, por ejemplo, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar (sic) la Discriminación¹⁰ como la Ley Nacional de Ejecución Penal,¹¹ *contemplan expresamente los antecedentes penales como una categoría respecto de la que está prohibida la discriminación*. Por estas razones es que considero que los antecedentes penales deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

Ahora bien, en el caso concreto las normas impugnadas establecen implícitamente una *distinción* entre personas que han cometido un delito doloso y personas que no, para efectos de determinar quién puede acceder al cargo de vicesfiscal y fiscal especializado en el Estado. En pocas palabras, las normas toman como

¹⁰ **Ley Federal para Prevenir y Sancionar (sic) la Discriminación**

"**Artículo 1.** Las disposiciones de esta ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

"Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"**III.** Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los **antecedentes penales** o cualquier otro motivo; ..."

¹¹ **Ley Nacional de Ejecución Penal**

"**Artículo 4. Principios rectores del sistema penitenciario**

"El desarrollo de los procedimientos dentro del sistema penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

"...

"Igualdad. Las personas sujetas a esta ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, tratados internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los **antecedentes penales** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. ..."



criterio diferenciador el hecho de *tener antecedentes penales*. Por tanto, al incidir en una categoría sospechosa, para evaluar su constitucionalidad debió someterse a un *test* de escrutinio estricto. Es decir, debió evaluarse: **1)** si la medida persigue un objetivo constitucionalmente imperioso; **2)** si está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y, **3)** si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita.

Pues bien, aplicando dicha metodología al caso concreto, considero que las normas impugnadas no superan dicho *test*, ya que si bien buscan garantizar el profesionalismo, honradez e imparcialidad de quienes ocupen los cargos de vicefiscal y fiscal especializado –lo que puede considerarse un fin constitucionalmente imperioso conforme al artículo 21 de la Constitución– la medida no cumple con el requisito de estar *estrechamente vinculada* a la consecución de ese fin. Ello es así, pues las normas son *tan amplias* (se refieren a la comisión de *cualquier* delito doloso) que no permiten distinguir o diferenciar los casos en los que el hecho de que una persona haya cometido un delito doloso efectivamente revele su falta de idoneidad o aptitud para ocupar tales cargos, ya sea por el tipo, gravedad o momento de su comisión, de aquellos casos en los que no.

No desconozco que efectivamente existe un interés general de la sociedad en que todos los cargos públicos, especialmente en materia de seguridad, sean ocupados por personas honradas, profesionales e imparciales. Este es un ideal al que claramente aspira nuestra Constitución al señalar en su artículo 21 que "... 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 ...". Tampoco desconozco que, en ciertos casos, el solo hecho de haber cometido ciertos delitos puede justificar una restricción para aspirar a ciertos cargos. Sin embargo, el problema de las disposiciones impugnadas es que excluyen *a priori* a todas las personas que hubieren cometido *cualquier* delito doloso en cualquier momento de su vida, a pesar de que, al momento de la designación, pudieran ser idóneas para ocupar tales cargos. Con lo cual, el legislador perdió de vista que pueden existir una gran cantidad de casos en los que la simple comisión de un delito doloso no diga nada ya sobre el carácter de una persona o su idoneidad para ocupar un cargo al momento de su designación.

En mi opinión, el hecho de que las normas impugnadas excluyan *a priori* a todas las personas que hubieren cometido un delito doloso, sin atender a las circuns-



tancias del caso concreto, impide considerar que la medida diseñada por el legislador cumple con el requisito de estar *estrechamente vinculada* con el cumplimiento del fin constitucionalmente imperioso y, por tanto, la norma debió declararse inconstitucional. No hay que olvidar que, de acuerdo con la forma en la que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha construido el *test de escrutinio estricto*,¹² para que una disposición cumpla con dicho requisito no basta con que la medida sea idónea para alcanzar el fin propuesto, sino que debe estar diseñada de tal forma que se eviten tratos discriminatorios. Consecuentemente, al no superar un *test de escrutinio estricto*, estimo que se debió declarar la inconstitucionalidad de las porciones analizadas en este apartado.

Por otra parte, aunque lo dicho anteriormente es suficiente para apartarme de la decisión mayoritaria y sostener la invalidez de la disposición impugnada, también me aparto de la afirmación que se hace en la página veintiséis de la sentencia en el sentido de que *el principio de reinserción social aplica únicamente mientras la persona se encuentra reclusa y no con posterioridad*.

Como también he sostenido en otras ocasiones,¹³ la obligación del Estado de garantizar el derecho a la reinserción social no concluye cuando la persona sale de prisión o cumple la sanción, sino que a partir de ese momento adquiere un *nuevo sentido*. En estos casos, la obligación del Estado consiste en asegurarse que las personas que han sido puestas en libertad puedan ejercer sus derechos plenamente, garantizando su no discriminación y estigmatización.

Como ha señalado la Primera Sala, el principio de reinserción social previsto en el artículo 18 constitucional¹⁴ tiene como finalidad última precisamente el *regre-*

¹² Acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta el once de agosto de dos mil quince por mayoría de ocho votos.

¹³ Voto que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 131/2017 y sus acumuladas 132/2017, 133/2017 y 136/2017.

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

"Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. "El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

"El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto."



sar a la persona que ha sido recluida a la vida en sociedad. De acuerdo con el paradigma de la reinserción social, que sustituyó el antiguo modelo de la "readaptación social", la persona penalmente responsable ya no es considerada como una persona desadaptada, sino desinsertada de la sociedad.¹⁵

En efecto, el paradigma de la reinserción social parte de la idea que el delito tiene su origen, más que en las características o cualidades individuales de la persona, en el contexto social y económico en el que se desenvuelve. Así, de acuerdo con este enfoque, la finalidad del sistema penitenciario ya no es *readaptar* a la persona, sino procurar que éste cuente con todas las herramientas necesarias para reinsertarse nuevamente en sociedad y, de esta manera, desincentivar la comisión de nuevas conductas delictivas.¹⁶

Para lograr ese cometido, nuestra Constitución prevé la obligación del Estado de proveer al sentenciado de un conjunto de actividades y programas en reclusión orientados a garantizar su regreso a la sociedad, partiendo del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Sin embargo, esto no significa que las obligacio-

¹⁵ Véase el amparo en revisión 1122/2015, resuelto por la Primera Sala el veinticinco de mayo de dos mil dieciséis, en el que se estudió el cambio de paradigma que trajo la reforma constitucional al artículo 18. Dicha reforma sustituyó el término "readaptación social" por "reinserción social", pasando de un sistema en el que se veía al autor del delito como una persona "moralmente atrofiada" que debía ser regenerada, a una enfocada en la utilización de estrategias para la reintegración del individuo a la sociedad, apoyándose para ello en el respeto de los derechos humanos.

¹⁶ Acción de inconstitucionalidad 24/2012 y tesis P./J. 31/2013, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, «Tomo I», diciembre de dos mil trece, página 124 «con número de registro digital: 2005105» de título, subtítulo y texto: "REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Con la reforma al indicado precepto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se sustituyó el término 'readaptación social' por el de 'reinserción del sentenciado a la sociedad' el cual, a diferencia del primero, reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad. Así, en tanto se asume que quien comete un acto delictivo se aparta de la sociedad porque no se encuentra integrado a ella, para su reinserción se prevé un conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican para permitir a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la sociedad, cuestión que, como reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 18, no es posible sin una instrucción previa, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos laborales, así como la atención de la salud, la educación y el deporte."



nes del Estado culminen ahí. Es evidente que, al ser puesta en libertad, la persona se enfrenta a nuevos obstáculos para su reintegración a la sociedad: desde la discriminación que puede sufrir al intentar encontrar una vivienda o un trabajo, como las dificultades que se pudieran presentar para continuar con su educación, desarrollo de su proyecto de vida, entre otros.

De este modo, sería un contrasentido sostener que el Estado, quién ya ha realizado un esfuerzo para otorgarle herramientas con el propósito de evitar su reincidencia mientras la persona se encontraba recluida, puede *desentenderse* de ella en un momento de especial vulnerabilidad y dificultad. De hecho, es posible que muchas personas encuentren los obstáculos ya mencionados demasiado difíciles de superar sin el apoyo de programas enfocados en la reinserción social con *posterioridad* al cumplimiento de la sanción.

Una opinión similar ha sostenido la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito al señalar que en materia de prevención de la reincidencia y reintegración de las personas que han cometido delitos es necesario que se establezcan programas de rehabilitación en las cárceles, pero también ha hecho énfasis en la necesidad de desarrollar programas y servicios que busquen la reinserción social *después* de que la persona sea puesta en libertad.¹⁷ Inclusive, la regla 90 de las "Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos" señala que, en materia de reinserción: "El deber de la sociedad no termina con la puesta en libertad del recluso."¹⁸

Por lo anterior es que también me aparto de la afirmación que se hace en la página veintiséis de la sentencia.

Las anteriores consideraciones son las que me llevan a no compartir la decisión mayoritaria.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 31/2013 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas.

¹⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes, 2019. Consultable en: https://www.unodc.org/documents/dohadeclaration/Prisons/HandbookPreventionRecidivism/18-02306_S_ebook.pdf

¹⁸ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, "Reglas Mandela", Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 70/175, 17 de diciembre de 2015. Consultable en: <https://undocs.org/es/A/RES/70/175>.



La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 106/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas, con número de registro digital: 30139.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de octubre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 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 106/2019 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 106/2019 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se impugnaron diversos preceptos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, publicada el veinte de agosto de dos mil diecinueve.

Entre otros temas, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 21, fracción IV y 24, fracción IV, en sus porciones normativas "o estar sujeto a proceso penal", así como de la fracción VI de ambos preceptos en su totalidad. En cuanto a la porción de las fracciones IV, la mayoría estimó que la misma era violatoria del principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato, mientras que en el caso de las fracciones VI consideró que una parte de ellas era violatoria de los principios de igualdad y no discriminación y otra del artículo 123 constitucional.

Presento este voto concurrente toda vez que, aunque coincido con la mayoría de mis compañeras y compañeros Ministros en que los artículos 21 y 24, en sus respectivas fracciones IV y VI resultan inconstitucionales en las porciones antes mencionadas, respetuosamente me separo de algunas consideraciones de la sentencia.

Para explicar mi disenso, dividiré mi opinión en dos apartados, cada uno de ellos referido a los subapartados de la sentencia (temas 6.1 y 6.3) en donde se analizaron las porciones mencionadas.



I. Voto concurrente relativo al tema 6.1. Estudio de la fracción IV de los artículos 21 y 24.

En este apartado el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "o estar sujeto a proceso penal" de la fracción IV de los artículos 21 y 24. Para ello, reiteró las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 73/2018, en la que este Tribunal Pleno determinó la invalidez de una porción normativa similar¹ por considerar que la misma era violatoria del *principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de trato extraprocesal*.² Por las mismas razones, el Pleno declaró la invalidez por extensión del artículo 44, fracción V.

Como adelanté, coincidí con la mayoría de mis compañeras y compañeros Ministros en que estos preceptos son inconstitucionales por violar el principio de presunción de inocencia. No obstante, me separo de la aseveración contenida en el pie de página número doce, en el que se señala que este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 73/2018, determinó que, tratándose de este tipo de requisitos, *no son aplicables los principios de igualdad y no discriminación* al no actualizarse categorías sospechosas, ni la existencia de un derecho humano para acceder a un cargo público.

Respetuosamente me aparto de tal afirmación pues considero que no fue eso lo que la Corte determinó en dicho asunto. A mi juicio, lo único que en ese caso se dijo fue que *bastaba* con estudiar la constitucionalidad de la disposición impugnada a la luz del principio de presunción de inocencia, pues ello era *suficiente* para declarar su invalidez. Sin embargo, en dicho precedente no se discutió ni se afirmó que en estos casos no fueran *aplicables* el principio de igualdad y no discriminación o el derecho a acceder a un cargo público en condiciones de igualdad.³

¹ En esta acción de inconstitucionalidad se estudió la constitucionalidad de la porción normativa: "o encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad" como requisito para ser fiscal general del Estado de Michoacán.

² En dicho precedente se concluyó que la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado cobra relevancia cuando se introduce el no encontrarse sujeto a un proceso de responsabilidad penal como requisito para desempeñar un puesto. Esto, pues dicho requisito implica tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida más allá de cualquier duda razonable.

³ Acción de inconstitucionalidad 73/2018, resuelta el veintiocho de enero de dos mil veinte por unanimidad de votos.



Además, más allá de que eso no fue lo que se sostuvo en el precedente, estimo que no existe ni constitucional ni convencionalmente una razón que justifique tal aseveración. Ni la Constitución General ni los tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano establecen una *restricción* que impida a esta Suprema Corte analizar cierto tipo de normas *infra constitucionales*, ya sea por su contenido o su ubicación normativa, a la luz de dichos principios. Sostener lo contrario implicaría aceptar que existen cierto tipo de normas que están *excluidas* o *blindadas* del ámbito material de aplicación de la Constitución, lo que claramente no es así: por virtud del *principio de supremacía constitucional*, todos los actos del Estado, incluidos los del legislador, están vinculados por el artículo 1o. constitucional.

Ahora bien, por supuesto que una *cuestión distinta* es que, una vez analizadas las normas impugnadas conforme a tales principios y a la luz de la metodología que ha venido construyendo este Alto Tribunal,⁴ se concluya que las mismas *no son discriminatorias*. No obstante, al igual que en el precedente mencionado, considero que es *innecesario* abordar dicha cuestión en este caso, pues la violación al principio de presunción de inocencia es *suficiente* para sostener la inconstitucionalidad de las porciones impugnadas.

II. Voto concurrente relativo al tema 6.3. Estudio de la fracción VI de los artículos 21 y 24.

En este apartado el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad de las expresiones "destituido" e "inhabilitado" de la fracción VI de los artículos 21 y 24, y declaró su invalidez. Para ello, en la sentencia se retomaron las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en donde se analizaron normas similares y se concluyó que este tipo requisitos resultan inconstitucionales por resultar violatorios del derecho de acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad, al ser *sobreinclusivas*.⁵

⁴ Al respecto, véase la acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta el cuatro de abril de dos mil diecisiete.

⁵ En efecto, en dicho precedente se señaló que las expresiones "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", si bien perseguían fines constitucionalmente aceptables, contenían hipótesis irrazonables y abiertamente desproporcionales, ya que excluían por igual a cualquier persona que hubiera sido "destituida o inhabilitada" por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento.



Adicionalmente, el Pleno declaró la inconstitucionalidad de la expresión "suspendido" de los mismos preceptos. No obstante, en lugar de aplicar el mismo parámetro de control y metodología de estudio, la mayoría apoyó su decisión en consideraciones *dístitas*. En concreto, el Pleno señaló que el legislador de Tamaulipas *equiparó* la suspensión a una forma de *terminación definitiva*, lo que resulta contrario al artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución General, en tanto prevé un supuesto que impide la reinstalación de un integrante de la Fiscalía General del Estado, que propiamente no puede entenderse como una causa de terminación definitiva.

Formulo este voto concurrente, pues si bien coincido con la decisión mayoritaria de declarar la invalidez de la fracción VI de los artículos 21 y 24, en su totalidad,⁶ considero que **la metodología utilizada para analizar la inconstitucionalidad de la expresión "suspendido" fue incorrecta**. A mi juicio, esta última debió declararse inconstitucional por las mismas razones por las que se invalidaron las porciones "destituido" e "inhabilitado". Esto es, porque viola el derecho de acceder a cargos públicos en condiciones de igualdad, al no superar un *test* de razonabilidad.

A mi modo de ver, al igual que el requisito consistente en no haber sido destituido ni inhabilitado, el requisito de *no haber sido suspendido* conforme al sistema de responsabilidades administrativas de servidores públicos para acceder a los cargos de vicesfiscal y fiscal especializado, sin especificar el tipo de falta que dio lugar a la sanción, la gravedad, naturaleza o temporalidad de la sanción, resulta igualmente *sobreinclusivo* en un grado superlativo y, por tanto, *irrazonable*, pues no permite distinguir de forma razonable aquellos casos en los que la sanción impuesta es efectivamente relevante para determinar la idoneidad de la persona para ocupar el cargo en cuestión, de casos en los que no es así.

Por ende, estimo que en este punto también debió aplicarse la argumentación sostenida por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 111/2019. En dicho precedente el Tribunal Pleno señaló que las normas impugnadas con-

⁶ Estos señalan como requisito para ocupar los cargos de vicesfiscal y fiscal especializado: "No haber sido suspendido, destituido ni inhabilitado por resolución firme, en los términos de las normas relativas a las responsabilidades administrativas de los servidores públicos;".



tenían una limitación injustificada al acceso a un empleo público, pues excluían de manera genérica a cualquier persona que hubiera sido destituida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que ilustra la *falta de razonabilidad* de la medida. Lo anterior, pues la medida impedía incluso valorar si la destitución o inhabilitación tenían realmente una *relación directa* con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos.

Al respecto, no desconozco que el vocablo "suspendido", contenido en la fracción VI de los artículos 21 y 24 estudiados, se refiere a una sanción *distinta* a la "inhabilitación" o "destitución". Sin embargo, es evidente que, si estas últimas constituyen restricciones al derecho de acceder a cargos públicos, *por mayoría de razón* el requisito consistente en no haber sido suspendido, sin hacer ningún tipo de distinción respecto de la gravedad o temporalidad de la medida disciplinaria, constituye igualmente una restricción al derecho, la cual *tampoco supera un análisis de razonabilidad*. Ello es así, pues, como ya señalé, dicho requisito también excluye a muchas personas que, a pesar de haber sido suspendidas administrativamente en algún momento de su vida, podrían ser aptas para desempeñar el cargo. Situación que, lejos de garantizar que quienes accedan a cargos públicos cuenten con la calidad necesaria para ello, frustra dicho objetivo, evidenciándose con ello la *irrazonabilidad* de la medida.

Por lo demás, a diferencia de la mayoría, me parece muy cuestionable sostener que el artículo 123, apartado B, fracción XIII,⁷ de la Constitución, en el que se apoya la sentencia, sea un parámetro de regularidad constitucional adecuado,

⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 123. ...

"B. ...

"XIII. ...

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido."



pues el mismo regula un supuesto muy específico que no parece exactamente aplicable al caso. En efecto, dicho precepto se refiere a los casos en los que una persona que ya ocupa el cargo de Fiscal, perito o policía, es separada del encargo. En tales casos, la Constitución efectivamente establece que en ningún caso procederá su *reinstalación* en el servicio. No obstante, lo que las fracciones impugnadas establecen es un requisito para acceder al cargo de vicesfiscal y fiscal especializado, no para ser reinstalado, el cual es además mucho más genérico, pues se refiere a no haber sido suspendido, destituido o inhabilitado de cualquier cargo.

En cualquier caso, por *coherencia interna* de la sentencia, considero que el parámetro de control y la metodología que debió utilizarse en la sentencia para declarar la invalidez del vocablo "suspendido" debió ser la misma utilizada para el resto de las porciones impugnadas. Esto es, debió seguirse lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, en la que se decidió la inconstitucionalidad de las normas al resultar violatorias del principio de igualdad y el derecho de acceder a cargos públicos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de octubre de 2021.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 106/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas, con número de registro digital: 30139.

Este voto se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 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 LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS POR LA ENTREGA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA MEDIANTE DISCO COMPACTO NO ATIENDEN A NINGUNA BASE OBJETIVA Y RAZONABLE DE



LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS Y, POR ENDE, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD DE ESTE DERECHO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACATZINGO, ACTEOPAN, AHUACATLÁN, AHUATLÁN, AHUAZOTEPEC, AHUEHUETITLA, AJALPAN, ALBINO ZERTUCHE, ALJOJUCA, ALTEPEXI, AMIXTLÁN, AQUIXTLA, ATEMPAN, ATEXCAL, ATOYATEMPAN, AXUTLA, AYOTOXCO DE GUERRERO, CALTEPEC, CAÑADA MORELOS, CAXHUACAN, COATEPEC, COATZINGO, CORONANGO, COYOTEPEC, CUAPIAXTLA DE MADERO, CUAUTEMPAN, CUAYUCA DE ANDRADE, CUYOACO, CHAPULCO, CHICHQUILA, CHIETLA, CHIGNAUTLA, CHILA, CHILA DE LA SAL, ELOXOCHITLÁN, ESPERANZA, GENERAL FELIPE ÁNGELES Y GUADALUPE, 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPAN Y 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLANCINGO, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS NORMAS INVALIDADAS, AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACATZINGO, ACTEOPAN, AHUACATLÁN, AHUATLÁN, AHUAZOTEPEC, AHUEHUETITLA, AJALPAN, ALBINO ZERTUCHE, ALJOJUCA, ALTEPEXI, AMIXTLÁN, AQUIXTLA, ATEMPAN, ATEXCAL, ATOYATEMPAN, AXUTLA, AYOTOXCO DE GUERRERO, CALTEPEC, CAÑADA MORELOS, CAXHUACAN, COATEPEC, COATZINGO, CORONANGO, COYOTEPEC, CUAPIAXTLA DE MADERO, CUAUTEMPAN, CUAYUCA DE ANDRADE, CUYOACO, CHAPULCO, CHICHQUILA, CHIETLA, CHIGNAUTLA, CHILA, CHILA DE LA SAL, ELOXOCHITLÁN, ESPERANZA, GENERAL FELIPE ÁNGELES Y GUADALUPE, 24, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPAN Y 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLANCINGO, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESO-



LUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACATZINGO, ACTEOPAN, AHUACATLÁN, AHUATLÁN, AHUAZOTEPEC, AHUEHUETITLA, AJALPAN, ALBINO ZERTUCHE, ALJOJUCA, ALTEPEXI, AMIXTLÁN, AQUIXTLA, ATEMPAN, ATEXCAL, ATOYATEMPAN, AXUTLA, AYOTOXCO DE GUERRERO, CALTEPEC, CAÑADA MORELOS, CAXHUACAN, COATEPEC, COATZINGO, CORONANGO, COYOTEPEC, CUAPIAXTLA DE MADERO, CUAUTEMPAN, CUAYUCA DE ANDRADE, CUYOACO, CHAPULCO, CHICHQUILA, CHIETLA, CHIGNAUTLA, CHILA, CHILA DE LA SAL, ELOXOCHITLÁN, ESPERANZA, GENERAL FELIPE ÁNGELES Y GUADALUPE, 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPAN Y 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLANCINGO Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACATZINGO, ACTEOPAN, AHUACATLÁN, AHUATLÁN, AHUAZOTEPEC, AHUEHUETITLA, AJALPAN, ALBINO ZERTUCHE, ALJOJUCA, ALTEPEXI, AMIXTLÁN, AQUIXTLA, ATEMPAN, ATEXCAL, ATOYATEMPAN, AXUTLA, AYOTOXCO DE GUERRERO, CALTEPEC, CAÑADA MORELOS, CAXHUACAN, COATEPEC, COATZINGO, CORONANGO, COYOTEPEC, CUAPIAXTLA DE MADERO, CUAUTEMPAN, CUAYUCA DE ANDRADE, CUYOACO, CHAPULCO, CHICHQUILA, CHIETLA, CHIGNAUTLA, CHILA, CHILA DE LA SAL, ELOXOCHITLÁN, ESPERANZA, GENERAL FELIPE ÁNGELES Y GUADALUPE, 24, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPAN Y 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLANCINGO, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ RESPECTO DE DISPOSICIONES GENERALES DE VIGENCIA ANUAL QUE VINCULAN, EN LO FUTURO, AL CONGRESO DEL ESTADO A ABSTENERSE DE REPETIR LOS MISMOS VICIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS INVALIDADAS, YA SEA EN LA LEY DE HACIENDA O EN LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN III, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACATZINGO, ACTEOPAN, AHUACATLÁN, AHUATLÁN,



AHUAZOTEPEC, AHUEHUETITLA, AJALPAN, ALBINO ZERTUCHE, ALJOJUCA, ALTEPEXI, AMIXTLÁN, AQUIXTLA, ATEMPAN, ATEXCAL, ATOYATEMPAN, AXUTLA, AYOTOXCO DE GUERRERO, CALTEPEC, CAÑADA MORELOS, CAXHUACAN, COATEPEC, COATZINGO, CORONANGO, COYOTEPEC, CUAPIAXTLA DE MADERO, CUAUTEMPAN, CUAYUCA DE ANDRADE, CUYOACO, CHAPULCO, CHICHQUILA, CHIETLA, CHIGNAUTLA, CHILA, CHILA DE LA SAL, ELOXOCHITLÁN, ESPERANZA, GENERAL FELIPE ÁNGELES Y GUADALUPE, 24, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPAN Y 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLANCINGO Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN II, DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACATZINGO, ACTEOPAN, AHUACATLÁN, AHUATLÁN, AHUAZOTEPEC, AHUEHUETITLA, AJALPAN, ALBINO ZERTUCHE, ALJOJUCA, ALTEPEXI, AMIXTLÁN, AQUIXTLA, ATEMPAN, ATEXCAL, ATOYATEMPAN, AXUTLA, AYOTOXCO DE GUERRERO, CALTEPEC, CAÑADA MORELOS, CAXHUACAN, COATEPEC, COATZINGO, CORONANGO, COYOTEPEC, CUAPIAXTLA DE MADERO, CUAUTEMPAN, CUAYUCA DE ANDRADE, CUYOACO, CHAPULCO, CHICHQUILA, CHIETLA, CHIGNAUTLA, CHILA, CHILA DE LA SAL, ELOXOCHITLÁN, ESPERANZA, GENERAL FELIPE ÁNGELES Y GUADALUPE, 24, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALPAN Y 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLANCINGO, TODAS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2019).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 17/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 21 DE NOVIEMBRE DE 2019. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. SECRETARIOS: MAURO ARTURO RIVERA LEÓN Y FERNANDO SOSA PASTRANA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve**, por el que emite la siguiente:



Sentencia

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del artículo 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acatzingo, Acteopan, Ahuacatlán, Ahuatlán, Ahuazotepec, Ahuehuetitla, Ajalpan, Albino Zertuche, Aljojuca, Altepexi, Amixtlán, Aquixtla, Atempan, Atexcal, Atoyatempan, Axutla, Ayotoxco de Guerrero, Caltepec, Cañada Morelos, Caxhuacan, Coatepec, Coatzingo, Coronango, Coyotepec, Cuapiaxtla de Madero, Cuautempan, Cuayuca de Andrade, Cuyoaco, Chapulco, Chichiquila, Chietla, Chignautla, Chila, Chila de la Sal, Eloxochitlán, Esperanza, General Felipe Ángeles y Guadalupe; artículo 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpan y 21, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautlancingo, todas para el ejercicio fiscal 2019 del Estado de Puebla.

I. Trámite

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

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra diversas normas.¹ Señaló como autoridades emisoras y promulgadoras al Poder Legislativo y Poder Ejecutivo del Estado de Puebla.²

2. **Normas generales impugnadas.** La comisión actora impugnó las normas mencionadas en el proemio de la presente sentencia.³

¹ El veinticinco de enero de dos mil diecinueve, véase sello fechador al reverso de la foja 45 del expediente en que se actúa.

² *Ibíd.*, foja 2.

³ Esto es, los artículos 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acatzingo, Acteopan, Ahuacatlán, Ahuatlán, Ahuazotepec, Ahuehuetitla, Ajalpan, Albino Zertuche, Aljojuca, Altepexi, Amixtlán, Aquixtla, Atempan, Atexcal, Atoyatempan, Axutla, Ayotoxco de Guerrero, Caltepec, Cañada Morelos, Caxhuacan, Coatepec, Coatzingo, Coronango, Coyotepec, Cuapiaxtla de Madero, Cuautempan, Cuayuca de Andrade, Cuyoaco, Chapulco, Chichiquila, Chietla, Chignautla, Chila, Chila de la Sal, Eloxochitlán, Esperanza, General Felipe Ángeles y Guadalupe; artículo 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpan y 21, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautlancingo, todas para el ejercicio fiscal 2019 del Estado de Puebla.



3. **Concepto de invalidez.** El promovente, en su único concepto de invalidez, manifestó que las normas impugnadas se oponen al libre ejercicio del derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal. De igual forma, sostuvo que vulneran los principios de gratuidad en materia de acceso a la información pública y de máxima publicidad de la información. La Comisión actora afirmó que la fijación del costo de la reproducción en disco compacto no fue realizado conforme una base objetiva y razonable.⁴ Solicitó expresamente que, en caso de determinar la invalidez de las normas, se fijen efectos vinculantes para que el órgano legislativo se abstenga de emitir tales normas en un futuro.⁵

4. **Parámetro normativo cuya vulneración se aduce.** Los artículos 1o., 6o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal; 1, 2, 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2, 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

5. **Admisión y trámite en la acción de inconstitucionalidad.** El Ministro presidente formó y registró el expediente de esta acción de inconstitucionalidad en el momento oportuno y ordenó su turno al Ministro instructor.⁶ El Ministro instructor admitió el presente medio de control y realizó los requerimientos y trámites ordenados por ley.⁷

6. **Informe del Poder Legislativo.**⁸ El Congreso del Estado de Puebla señaló en su informe que se actualiza una causal de improcedencia en tanto sólo el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (y no la comisión actora) tiene legitimación para impugnar normativa que vulnere el derecho de acceso a la información.

⁴ *Ibíd.*, fojas 19 a 42.

⁵ *Ibíd.*, fojas 42 y 43.

⁶ Proveído de veintinueve de enero de dos mil diecinueve. Cuaderno en que se actúa, fojas 128 a 130.

⁷ Proveído de catorce de marzo de dos mil diecinueve. *Ibíd.*, fojas 131 a 134. Es decir, se requirió los respectivos informes con copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, incluyendo las iniciativas, dictámenes de comisiones, actas de las sesiones en que se haya aprobado, en que conste la votación de los integrantes del órgano legislativo, y diario de debates, al Poder Legislativo del Estado de Puebla, así como requirió al Poder Ejecutivo de la entidad, ejemplares del Periódico Oficial de la entidad en el que conste su publicación.

⁸ Informe entregado el veintitrés de abril de dos mil diecinueve. *Ibíd.*, fojas 228 a 257.



7. Aunado a lo anterior, sostuvo que el Congreso de Puebla tenía competencia para establecer los derechos para financiar el gasto público local. Añade que, en todo caso, se está ante un conflicto de normas de la misma jerarquía, a saber, entre lo dispuesto en los artículos 6o., apartado A, fracción III, y 115 constitucionales, pues los Municipios tienen derecho a percibir ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo y en el caso, se trata de las contribuciones previstas en la fracción IV del artículo 115 constitucional.

8. Aduce que debe tomarse en cuenta que la decisión que sea tomada repercutirá en materia de gasto, puesto que en las leyes impugnadas se encuentra la estimación de ingresos para el ejercicio fiscal 2019, que debe ser congruente con el presupuesto de egresos aprobado. Al aprobar los artículos impugnados de las Leyes de Ingresos materia de la presente acción, se tomó en cuenta el impacto presupuestario del proyecto sometido a votación. Asimismo, que el cobro planteado se encuentra apegado a derecho.⁹

9. **Informe del Poder Ejecutivo.** El Poder Ejecutivo del Estado solicitó en su informe¹⁰ que los Ayuntamientos de los Municipios cuyas leyes se impugnan, sean llamados para que comparezcan a dilucidar sus derechos, toda vez que tienen interés jurídico en el presente asunto.

10. Por otra parte, aduce que deberá declararse la validez de los preceptos impugnados. Refiere que es obligación de todo mexicano la contribución al gasto público, de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. Sostiene que el cobro impugnado no excede el parámetro permisible de los artículos 17 y 141 de la Ley General de Acceso a la Información. Refiere de igual forma que la comisión actora no demostró la ausencia de correlación entre el costo del material y la base objetiva y razonable.

⁹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 141, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 162, fracción I, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, así como de los artículos 16 de la Ley de Disciplina financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

¹⁰ Fojas 266 a 277 del expediente en que se actúa.



11. **Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.**¹¹ La Consejería Jurídica del Gobierno Federal no emitió opinión.

12. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.¹²

II. Presupuestos procesales

13. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente¹³ para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, promovida de forma oportuna.¹⁴ Aunado a ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación expresa¹⁵ en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y cumple su acotación material, pues aduce controvertir normas que vulneran derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y los tratados internacionales.

¹¹ Véase el escrito presentado por tal órgano obrante en las fojas 220 a 224 del cuaderno en que se actúa. En tal escrito, el órgano expresó las consideraciones que estimó aplicables para no emitir opinión alguna.

¹² Proveído de uno de octubre de dos mil diecinueve. Foja 359 del cuaderno en que se actúa.

¹³ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁴ El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional establece un plazo de treinta días naturales para promover acción de inconstitucionalidad. Las normas impugnadas se publicaron todas ellas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho. Por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del jueves veintisiete de diciembre de ese mismo año al viernes veinticinco de enero de dos mil diecinueve. Es oportuna la demanda presentada el viernes veinticinco de enero de dos mil diecinueve ante este Alto Tribunal. Véase foja 45 vuelta del cuaderno en que se actúa.

¹⁵ De igual forma, este Tribunal Pleno observa que la demanda se encuentra signada por persona que acredita la representación del órgano legitimado con documental idónea. Esto es, suscribe la demanda, Luis Raúl González Pérez, acreditando su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República. Véase foja 46 del expediente en que se actúa. Se invoca como hecho notorio el reconocimiento de su representación y de la documental exhibida en diversas acciones de inconstitucionalidad ante este Alto Tribunal. Entre los muchos precedentes, véase la acción de inconstitucionalidad 13/2019. El citado funcionario cuenta con facultades de representación en este proceso en atención a lo dispuesto en los artículos 15, fracción I de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 18 de su reglamento interno y, 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.



III. Causas de improcedencia

14. La autoridad emisora hizo valer como causal de improcedencia la falta de legitimación de la comisión actora. A su juicio, la legitimación concedida en acción de inconstitucionalidad al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales es exclusiva en impugnaciones relativas al derecho de acceso a la información. Es infundada la causal.

15. Como hemos referido en ocasiones anteriores, *inter alia* la acción de inconstitucionalidad 13/2019, la legitimación prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional, a ciertos órganos constitucionales autónomos en su materia específica es coexistente con la del resto de sujetos legitimados. Por tanto, el hecho de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, cuente con legitimación en tal materia, no excluye la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuando ésta plantee violaciones a los derechos humanos, como acontece en la especie.

IV. Estudio

16. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna cuarenta porciones normativas correspondientes a cuarenta normas diversas, pero de contenido idéntico. De hecho, treinta y ocho de ellas tienen exactamente la misma numeración (artículo 23, fracción III, de la ley respectiva). Por su parte, sólo la Ley de Ingresos del Municipio de Calpan y la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautlancingo varían su numeración (signándolos, respectivamente, como artículo 24, fracción III y artículo 21, fracción III, de las correspondientes Leyes de Ingresos). En obvio de repeticiones, se transcribe el texto del artículo coincidente en todas las normas:

Artículo 23, fracción III.¹⁶ "... La consulta de información y documentación que realicen los particulares a las dependencias de la administración pública

¹⁶ Esta numeración corresponde a las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acatzingo, Acteopan, Ahuacatlán, Ahuatlán, Ahuazotepec, Ahuehuetitla, Ajalpan, Albino Zertuche, Aljojuca, Altepexi, de Amixtlán, Aquixtla, Atexcal, Atoyatempan, Axutla, Ayotoxco de Guerrero, Caltepec, Cañada Morelos,



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:

"...

"I(sic). Disco compacto \$55.00. ..."

17. En su concepto de invalidez sostiene que las normas vulneran el derecho de acceso a la información por las razones indicadas precedentemente. El concepto de invalidez es **fundado**.

18. Esta Suprema Corte recuerda que en las acciones de inconstitucionalidad 5/2017 y 13/2018 y su acumulada 25/2018, ha sentado el parámetro constitucional relativo al derecho de acceso a la información, así como el principio de gratuidad previsto en el artículo 6o., fracción III, de la Constitución General. Aunado a ello, en la acción de inconstitucionalidad 13/2019,¹⁷ este Tribunal Pleno resolvió una acción de inconstitucionalidad respecto de normas de contenido idéntico a las aquí impugnadas del propio Estado de Puebla. Ante el contenido idéntico de las normas, este Tribunal Pleno reitera su doctrina.

19. Así, al igual que en la acción de inconstitucionalidad 5/2017, se reitera 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

Caxhuacan, Coatepec, Coatzingo, Coronango, Coyotepec, Cuapiaxtla, Cuautempan, Atempán, Cuayuca de Andrade, Cuyoaco, Chapulco, Chichiquila, Chietla, Chignautla, Chila, Chila de la Sal, Eloxochitlán, Esperanza, General Felipe Ángeles y Guadalupe. Como ha sido precisado, en el caso de Calpan, la numeración corresponde al artículo 24, fracción III y, en el caso de Cuautlancingo, artículo 21, fracción III, en ambos casos de su respectiva Ley de Ingresos.

¹⁷ Hay diversos precedentes en que se han igualmente analizado normas restrictivas del derecho de acceso a la información por ausencia de un parámetro objetivo en el mecanismo de reproducción. Reiteramos nuestra doctrina *inter alia*, en las acciones de inconstitucionalidad 15/2019 y 20/2019.



medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).

20. 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.

21. 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.

22. Con relación en 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.

23. El Tribunal Pleno estimó 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 que única-



mente puede ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

24. De igual forma, manifestamos que, con base en lo que establecen los artículos 1, 2, 17, 124, 133 y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y los diversos 5 y 28 de la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, no puede cobrarse la búsqueda de información, pues el principio de gratuidad exige su cobro.

25. De igual forma, afirmamos 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.

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

27. Con base en ello, en la acción de inconstitucionalidad 13/2019, este Tribunal Pleno determinó que eran inválidos diversos artículos de Leyes de Ingresos de Municipios del Estado de Puebla que obligaban a pagar un derecho de 55 pesos (cantidad coincidente con la impugnada) 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. Ello pues afirmamos que 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.



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

29. En la especie, el legislador no 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, lo que deviene en su inconstitucionalidad.

30. Por tanto, se declara la inconstitucionalidad de los artículos impugnados sin que sea menester analizar el resto de los conceptos de invalidez ante la declaratoria de invalidez total de las porciones normativas impugnadas.

V. Efectos.

31. Con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, en vía de consecuencia, se extienden los efectos de la declaratoria de invalidez a todas aquellas disposiciones que prevean supuestos similares a los invalidados.¹⁸ En ese sentido, la declaratoria de invalidez se hace extensiva a las siguientes disposiciones:

Municipio (s)	Artículos invalidados por extensión
Ley de Ingresos de los Municipios de Acatzingo, Acteopan, Ahuacatlán, Ahuatlán, Ahuazotepec, Ahuehuetitla, Ajalpan, Albino Zertuche, Aljojuca, Altepexi, Amixtlán, Aquixtla, Atempan, Atexcal, Atoyatempán, Axutla, Ayotoxco de Guerrero, Caltepec, Cañada Morelos, Cax-	"Artículo 23. 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:

¹⁸ Apoya la determinación la jurisprudencia P./J. 53/2010, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, con número de registro digital: 164820.



<p>huacan, Coatepec, Coatzingo, Coronango, Coyotepec, Cuapixtla de Madero, Cuautempan, Cuayuca de Andrade, Cuyoaco, Chapulco, Chichiquila, Chietla, Chignautla, Chila, Chila de la Sal, Eloxochitlán, Esperanza, General Felipe Ángeles y Guadalupe, todos del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"...</p> <p>"II. Expedición de hojas simples, a partir de la vigésimo primera, por cada hoja. \$2.00. ..."</p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de Calpan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 24. 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>Ley de Ingresos del Municipio de Cuautlancingo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2019</p>	<p>"Artículo 21. 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>

32. Las declaratorias de invalidez decretadas en la presente sentencia surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso de Puebla. Aunado a ello, tomando en cuenta que la



declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Congreso del Estado de 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 11/2017,¹⁹ 4/2018²⁰ y 13/2018 y su acumulada 25/2018,²¹ así como 13/2019.²²

33. 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,

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acatzingo, Acteopan, Ahuacatlán, Ahuatlán, Ahuazotepac, Ahuehuetitla, Ajalpan, Albino Zertuche, Aljojuca, Altepexi, Amixtlán, Aquixtla, Atempán, Atexcal, Atoyatempan, Axutla, Ayotoxco de Guerrero, Caltepec, Cañada Morelos, Caxhuacan, Coatepec, Coatzingo, Coronango,

¹⁹ Resuelta en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

²⁰ Resuelta el tres de diciembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

²¹ Resuelta el seis de diciembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

²² Resuelta el veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve 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 a los efectos de vinculación a futuro.



Coyotepec, Cuapixtla de Madero, Cuautempan, Cuayuca de Andrade, Cuyoaco, Chapulco, Chichiquila, Chietla, Chignautla, Chila, Chila de la Sal, Eloxochitlán, Esperanza, General Felipe Ángeles y Guadalupe, 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpan y 21, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautlancingo, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho, en términos del apartado IV de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez, por extensión, de los artículos 23, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acatzingo, Acteopan, Ahuacatlán, Ahuatlán, Ahuazotepec, Ahuehuetitla, Ajalpan, Albino Zertuche, Aljojuca, Altepexi, Amixtlán, Aquixtla, Atempan, Atexcal, Atoyatempan, Axutla, Ayotoxco de Guerrero, Caltepec, Cañada Morelos, Caxhuacan, Coatepec, Coatzingo, Coronango, Coyotepec, Cuapixtla de Madero, Cuautempan, Cuayuca de Andrade, Cuyoaco, Chapulco, Chichiquila, Chietla, Chignautla, Chila, Chila de la Sal, Eloxochitlán, Esperanza, General Felipe Ángeles y Guadalupe, 24, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpan y 21 fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautlancingo, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el apartado V de esta determinación.

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 apartado V de esta ejecutoria.

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

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y a los Municipios de Acatzingo, Acteopan, Ahuacatlán, Ahuatlán, Ahuazotepec, Ahuehuetitla, Ajalpan, Albino Zertuche, Aljojuca, Altepexi, Amixtlán, Aquixtla, Atempan, Atexcal, Atoyatempan, Axutla, Ayotoxco de Guerrero, Caltepec, Cañada Morelos, Caxhuacan, Coatepec,



Coatzingo, Coronango, Coyotepec, Cuapiaxtla de Madero, Cuautempan, Cuayuca de Andrade, Cuyoaco, Chapulco, Chichiquila, Chietla, Chignautla, Chila, Chila de la Sal, Eloxochitlán, Esperanza, General Felipe Ángeles, Guadalupe, Calpan y Cuautlancingo todos del Estado de Puebla y archívese el expediente como concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, al trámite, a los presupuestos procesales y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 23, fracción III, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acatzingo, Acteopan, Ahuacatlán, Ahuatlán, Ahuazotepec, Ahuehuetitla, Ajalpan, Albino Zertuche, Aljojuca, Altepexi, Amixtlán, Aquixtla, Atempan, Atexcal, Atoyatempan, Axutla, Ayotoxco de Guerrero, Caltepec, Cañada Morelos, Caxhuacan, Coatepec, Coatzingo, Coronango, Coyotepec, Cuapiaxtla de Madero, Cuautempan, Cuayuca de Andrade, Cuyoaco, Chapulco, Chichiquila, Chietla, Chignautla, Chila, Chila de la Sal, Eloxochitlán, Esperanza, General Felipe Ángeles y Guadalupe, 24, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpan y 21, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautlancingo, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho.



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, Piña Hernández por la invalidez adicional de diversas fracciones de los preceptos, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a los efectos consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 23, fracción II, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acatzingo, Acteopan, Ahuacatlán, Ahuatlán, Ahuazotepec, Ahuehuetitla, Ajalpan, Albino Zertuche, Aljojuca, Altepexi, Amixtlán, Aquixtla, Atempán, Atexcal, Atoyatempan, Axutla, Ayotoxco de Guerrero, Caltepec, Cañada Morelos, Caxhuacan, Coatepec, Coatzingo, Coronango, Coyotepec, Cuapiaxtla de Madero, Cuatempan, Cuayuca de Andrade, Cuyoaco, Chapulco, Chichiquila, Chietla, Chignautla, Chila, Chila de la Sal, Eloxochitlán, Esperanza, General Felipe Ángeles y Guadalupe, 24, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpan y 21, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautlancingo, todas del Estado de Puebla, para el ejercicio fiscal 2019, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. La Ministra Piña Hernández 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, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla y 3) vincular al Congreso del Estado de Puebla a que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en este fallo en el próximo año fiscal, esto es, establecer derechos por la reproducción de documentos por solicitudes de información.



En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, 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 Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

El Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve previo aviso.

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 29 de marzo de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 15 de octubre de 2021 a las 10:25 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 18 de octubre 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. TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA LOS INTEGRANTES DE UNA LEGISLATURA ESTATAL QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO DEROGADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, ASÍ COMO LOS NUMERALES 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91 Y 92 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL DIECINUEVE).

IV. IMPUESTO SOBRE EROGACIONES POR REMUNERACIÓN AL TRABAJO PERSONAL EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. MARCO NORMATIVO QUE LO REGULA (ARTÍCULOS 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 Y 31 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

V. CONTRIBUCIONES. EL LEGISLADOR FEDERAL O LOCAL ESTÁ FACULTADO PARA SELECCIONAR EL HECHO IMPONIBLE, SIEMPRE Y CUANDO CUMPLA CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VI. EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS (ARTÍCULOS 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 Y 31 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VII. PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. PARA SU CUMPLIMIENTO DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES (ARTÍCULOS 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 Y 31 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

VIII. CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS (ARTÍCULOS 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 Y 31 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).



IX. IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS. SU OBJETO, BASE Y SUJETOS PASIVOS.

X. IMPUESTOS AL CAPITAL O PATRIMONIO. SU OBJETO, BASE Y SUJETOS PASIVOS.

XI. IMPUESTOS AL GASTO. EL OBJETO DEL TRIBUTO ES LA REALIZACIÓN DE UNA EROGACIÓN Y LA BASE SE CONFORMA POR EL GASTO ESCOGIDO POR EL LEGISLADOR DE ENTRE LOS EFECTUADOS POR EL CONTRIBUYENTE.

XII. IMPUESTO SOBRE EROGACIONES POR REMUNERACIÓN AL TRABAJO PERSONAL SUBORDINADO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. EL HECHO IMPONIBLE COMO INDICADOR DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA LO CONSTITUYE EL MONTO TOTAL DE LOS GASTOS REALIZADOS POR REMUNERACIÓN AL TRABAJO Y NO EL NÚMERO DE TRABAJADORES (ARTÍCULOS 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 Y 31 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XIII. IMPUESTO SOBRE EROGACIONES POR REMUNERACIÓN AL TRABAJO PERSONAL SUBORDINADO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. LAS NORMAS QUE ESTABLECEN SU OBJETO NO VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, AL DAR EL MISMO TRATAMIENTO A TODOS LOS SUJETOS PASIVOS DEL IMPUESTO Y ATENDER A SU CAPACIDAD CONTRIBUTIVA (ARTÍCULOS 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 Y 31 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XIV. IMPUESTO SOBRE EROGACIONES POR REMUNERACIÓN AL TRABAJO PERSONAL SUBORDINADO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. EL LEGISLADOR CUENTA CON UN MARGEN AMPLIO DE CONFIGURACIÓN, AL DEFINIR LAS TASAS Y TARIFAS (ARTÍCULOS 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 Y 31 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XV. IMPUESTO SOBRE EROGACIONES POR REMUNERACIÓN AL TRABAJO PERSONAL SUBORDINADO EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE



OCAMPO. EL AUMENTO DE SU TASA NO VIOLA LA GARANTÍA DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (ARTÍCULOS 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 Y 31 DE LA LEY DE HACIENDA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 29/2019 Y SU ACUMULADA 30/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS E INTEGRANTES DE LA SEPTUAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. 7 DE NOVIEMBRE DE 2019. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA ADJUNTA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

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

VISTOS; para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 29/2019 y su acumulada 30/2019**, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos e integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de las acciones, autoridades demandadas y normas impugnadas.** Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron de la siguiente manera:

I. Comisión Nacional de los Derechos Humanos (acción de inconstitucionalidad 29/2019).

Por oficio presentado el treinta de enero de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad.



II. Integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (acción de inconstitucionalidad 30/2019).

En la misma fecha, Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez, María Teresa Mora Covarrubias, Alfredo Ramírez Bedolla, Antonio de Jesús Madriz Estrada, Cristina Portillo Ayala, Fermín Bernabé Bahena, Laura Granados Beltrán, Mayela del Carmen Salas Sáenz, Osiel Equihua Equihua, Sandra Luz Valencia, Sergio Báez Torres, Teresa López Hernández, Zenaida Salvador Brígido, Erik Juárez Blanquet y Baltazar Gaona García, diputados integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, promovieron acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de las normas que más adelante se precisan:

Autoridades responsables:

En ambas demandas fueron señaladas como autoridades emisora y promulgadora, respectivamente, las siguientes:

Autoridad emisora de la norma impugnada:

- Congreso del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Autoridad promulgadora de la norma impugnada:

- Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Normas generales cuya invalidez se impugna:

La Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto Número 116, que fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de dicha entidad federativa el **treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho**.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reclama la invalidez de los siguientes capítulos de la citada ley:



1. **Capítulo V**, "De los impuestos ecológicos", que comprende los **artículos del 32 a 61**.

2. **Capítulo VII**, "Del impuesto sobre negocios jurídicos y notariales", que comprende de los **artículos 82 a 92**.

Los Integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo reclaman la invalidez de los siguientes capítulos:

1. **Capítulo IV**, "Del impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón", que comprende de **los artículos del 21 al 31**.

2. **Capítulo V**, "De los impuestos ecológicos", que comprende los **artículos del 32 al 61**.

3. **Capítulo VII**, "Del impuesto sobre negocios jurídicos y notariales", que comprende de los **artículos 82 a 92**.

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos estimó violados los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 2o., y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José"; y, 2o., y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por su parte, los diputados de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo señalaron transgredidos los artículos 1o., 4o., párrafos cuarto y quinto, 14, 16, 17, párrafo segundo, 25, 27, párrafos cuarto, quinto y sexto, 31, fracción IV, 73, fracciones X y XXIX-G, y 115, fracción III, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Los promoventes exponen en síntesis los siguientes conceptos de invalidez:



Comisión Nacional de los Derechos Humanos (acción de inconstitucionalidad 29/2019)

• Aduce que el legislador del Estado de Michoacán de Ocampo al diseñar los impuestos ecológicos por remediación ambiental en la extracción de materiales, de la emisión de gases a la atmósfera, de la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua, al depósito o almacenamiento de residuos y sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales vulnera el principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Norma Fundamental, porque dichas cargas fiscales no se encuentran impuestas sobre alguna forma de manifestación o movimiento de riqueza que incremente el patrimonio de los sujetos pasivos de las referidas contribuciones, o bien, que se refleje su capacidad contributiva, ya que el gravamen se aplica a situaciones fácticas y/o jurídicas.

• Respecto al **impuesto sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales** adujo, que resulta inconstitucional el impuesto sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales, en virtud de que el objeto y base del gravamen no reflejan la capacidad contributiva de los contribuyentes del impuesto reclamado ya que la simple celebración, realización o ejecución de actos jurídicos, ya sean de instrumentos públicos o privados, no demuestra una situación económica que de facto sea susceptible de tener una carga fiscal.

Integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo (acción de inconstitucionalidad 30/2019)

• En el **primer concepto de invalidez** los diputados señalan que la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo en su título II "De los impuestos", capítulo V "De los impuestos ecológicos", de la sección I a la sección VI que contempla los numerales del 32 al 60 son contrarios a lo que establece el artículo 4o., párrafo quinto, constitucional, el cual establece los derechos de las personas a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, pues el Estado debe garantizar el respeto a dicho derecho para las personas, contemplando, además, que el daño y deterioro ambiental genera responsabilidad para quien lo provoque, pero no se encuentra establecido como objetivo la



determinación de impuestos, ni que los fines para preservar este derecho sean de carácter recaudatorio.

- Exponen que el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo al crear los impuestos ecológicos no observó el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Carta Magna, el cual dispone que el Congreso de la Unión es el único órgano facultado para establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y la explotación de los recursos naturales, lo cual hace evidente una franca invasión de competencia y jurisdicción del ámbito federal.

- **Segundo concepto de invalidez.** Argumentan que lo establecido por la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán, en el capítulo V, lo relacionado con los impuestos ecológicos, los cuales establecen específicamente en la sección V, los impuestos al depósito o almacenamiento de residuos, contemplados en los numerales 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60 son violatorios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, fracciones II y III, inciso c) y IV, inciso c), que establecen los siguientes principios: I. Orden jurídico municipal y principio de competencia; II. Principios de fidelidad federal, estatal y municipal. Deben entenderse conforme al régimen de competencias previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; III. Contenido y alcance de su facultad reglamentaria de los Municipios; y, IV. Libre administración hacendaria municipal.

- En el **tercer concepto de invalidez**, aducen que el Congreso del Estado de Michoacán, al aprobar en la Ley de Hacienda el impuesto sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales, afecta la esfera jurídica de los particulares y sobre todo su economía, pues imponen una nueva carga tributaria a estos actos –que todos son utilizados para acreditar un acto o hecho jurídico– lo que deviene en la afectación al derecho de acceso a la justicia, entendido éste como un derecho humano derivado, primordialmente, del contenido de los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8o. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además de que dicho impuesto no cumple con la debida fundamentación y motivación lo que implica la violación a la garantía de seguridad prevista en el artículo 16, primer párrafo, de la Carta Magna.



- En el **cuarto concepto de invalidez**, sostienen que el "impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, prestado bajo dirección y dependencia de un patrón" y el "impuesto sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales" de la Ley de Hacienda para el Estado de Michoacán de Ocampo, vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributaria.

- Respecto del impuesto sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales, afirman se transgrede el principio de equidad al exentar a determinadas operaciones en el artículo 93, de la ley impugnada.

- Argumentan que, el aumento del "impuesto sobre erogaciones es por remuneración al trabajo personal, prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón", mejor conocido como "impuesto sobre nómina" no reconoce para los sujetos pasivos situaciones diferentes de hecho, estableciendo un trato igual a los sujetos del gravamen que se ubican en una situación diversa, pues dado el complejo desarrollo de las actividades económicas y productivas en la entidad, serán sujetos de la misma medida quienes cuenten con cinco trabajadores, que quienes contraten a quinientos.

- Señalan que tampoco cumplen con el principio de proporcionalidad tributaria, de conformidad con el cual, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad de cada sujeto pasivo, esto es, en función de su potencialidad real para contribuir a los gastos públicos, de manera que las personas que obtengan ingresos elevados tributen en forma cualitativamente superior a los de medianos y reducidos recursos.

- Por lo anterior, exponen que el impuesto sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales no atiende a la verdadera y real capacidad contributiva de los sujetos obligados, toda vez que no atiende a la capacidad de cada sujeto pasivo.

- Asimismo, sostienen que el aumento del "impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón", conocido como "impuesto sobre nómina" resulta desproporcional, lo que se demuestra con el decremento que ha tenido el empleo formal en el Estado de Michoacán, en contraste con el aumento del empleo en condiciones de informalidad, cuestión que se refleja en la disminución de los ingresos calcu-



lados por el Poder Ejecutivo del Estado en su iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, por lo que, aumentó la tasa de dicha contribución en un cincuenta por ciento (50%).

- De tal manera que, el hecho imponible del tributo establecido en la Ley de Hacienda aprobada por el Congreso del Estado, no refleja una auténtica manifestación de la capacidad económica de los contribuyentes afectados por el aumento de la tasa impositiva ya que el incremento de dicho impuesto, dadas las condiciones en que se encuentra la generación del empleo formal en la entidad, puede considerarse excesivo y con tendencia a desincentivar la actividad económica, la generación de empleos y la formalización de los mismos.

- En el **quinto concepto de invalidez**, se señala que lo relacionado a los impuestos ecológicos, en general, y en específico "del impuesto por remediación ambiental en la extracción de materiales", "del impuesto al depósito o almacenamiento de residuos", "del impuesto de la emisión de gases a la atmósfera", "del impuesto de la emisión de contaminantes al suelo, subsuelo y agua"; así como en general, "del impuesto cédular por la prestación de servicios profesionales" y, en particular, "del impuesto sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales" señalados en la presente acción de inconstitucionalidad viola los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; es decir, los principios de legalidad y certeza jurídica.

CUARTO.—**Admisión y trámite de las demandas.** Mediante proveído de uno de febrero de dos mil diecinueve el presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 30/2019, promovida por diputados integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán y, atento a que existía identidad respecto del decreto combatido en la diversa 29/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, decretó la acumulación de aquélla a la más antigua y se designó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para que fungiera como instructor en el procedimiento.¹

¹ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 29/2019 y su acumulada 30/2019, fojas 259 y 260.



El seis de febrero siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo ambos de Michoacán, para que rindieran su informe respectivo.²

QUINTO.—Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada al rendir respectivamente sus informes manifestaron, en síntesis, lo siguiente:

a) Informe del Poder Legislativo del Estado de Michoacán.³

- El Poder Legislativo, a través del presidente de la Mesa Directiva de la LXXIV Legislatura, en el escrito respectivo, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de marzo de dos mil diecinueve, señaló sustancialmente, que es cierto el acto reclamado en relación con el Decreto Número 116 mediante el cual se expidió la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, decreto que fue debidamente publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, bajo el número 53, tomo CLXXI, el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

- Sin embargo, informó también que el **doce de febrero de dos mil diecinueve**, mediante Decreto 122, se derogaron los artículos del 62 al 92, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, por lo que, procede sobreseer en las acciones de inconstitucionalidad respectivas.

b) Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.⁴

- Mediante escrito recibido el seis de marzo de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación y Correspondencia Judicial de este Alto Tribunal,

² Ibídem, fojas 261 a 265.

³ Ibídem, fojas 317 a 375.

⁴ Ibídem, fojas 378 a 398.



el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Michoacán, **Víctor Lenin Sánchez Rodríguez** argumentó, en síntesis, lo siguiente:

- Que son ciertos los hechos reclamados; no obstante, aduce que su actuar es acorde a su competencia y obligaciones respecto a la promulgación de la ley impugnada, pues no solamente implica una facultad, sino una obligación inherente a su cargo y función estipulada claramente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Sin embargo, solicita a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declarar el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada, por haber cesado los efectos de las normas generales cuya invalidez se demanda, ya que el **doce de febrero de dos mil diecinueve**, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, en su Sexta Sección, el Decreto Legislativo Número 122, a través del cual el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo derogó los artículos 62 al 92 que se impugnan en este medio de defensa constitucional, lo que acreditó con los ejemplares publicados en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

SEXTO.—**Alegatos y cierre de la instrucción.** Por escrito presentado el veintidós de marzo de dos mil diecinueve, la diputada Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez, y los diputados Fermín Bernabé Bahena y Alfredo Ramírez Bedolla, en representación común de los legisladores actores en el presente medio de impugnación, formularon sus alegatos, los cuales fueron acordados mediante proveído de veinticinco de marzo de dos mil diecinueve.⁵

Asimismo, por escrito presentado el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su delegado, formuló sus alegatos, que fueron acordados en proveído de veintisiete del referido mes y año.⁶

⁵ *Ibidem*, fojas 477 a 504.

⁶ *Ibidem*, fojas 378 a 398.



Una vez que fueron recibidos los informes y alegatos de las partes, por proveído de dos de abril de dos mil diecinueve, se decretó el cierre de la instrucción, a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, incisos d) y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I y 11, fracción V, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantean la posible vulneración a diversos principios constitucionales por parte de la ley municipal discutida, aprobada y promulgada por los Poderes Ejecutivo y Legislativo Local.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.⁷

En el caso, la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo que contiene las disposiciones impugnadas fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el **treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho**, por lo que, el plazo de treinta días naturales

⁷ Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de **treinta días naturales** contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."



para promover la presente acción transcurrió del uno al treinta de enero de dos mil diecinueve.

Consecuentemente, como ambas demandas fueron presentadas el **treinta de enero de dos mil diecinueve** ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe estimarse que resulta oportuna.

TERCERO.—**Legitimación.** Se procederá a analizar la legitimación de quienes promueven las acciones de inconstitucionalidad, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

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

En este sentido, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁹ y 18 de su reglamento

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

"...

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

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

"...

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

⁹ "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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



interno,¹⁰ corresponde al presidente de la referida Comisión su representación legal, por lo que si quien suscribe el escrito inicial de la presente acción, es Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo, por parte del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión,¹¹ dicho funcionario está facultado para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales como acontece en el caso.

Además, en el caso, se plantea la incompatibilidad de diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo con la Constitución General y tratados internacionales, por estimar que se violan los derechos a la seguridad jurídica, legalidad, así como a la proporcionalidad en materia fiscal.

Aunado a ello, si se tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad **es un análisis en abstracto**, inclusive previo a la aplicación de las normas correspondientes, es inconcuso que tratándose de normas emitidas por autoridades incompetentes podrían implicar, desde luego, violación al artículo 16 constitucional respecto a los requisitos que las autoridades deben observar en relación con los actos de molestia que generan en particulares, dentro de los que se encuentra la competencia para ejecutarlos, legalidad y seguridad jurídica.¹²

"...

"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."

¹⁰ **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."

¹¹ Foja 47 del expediente.

¹² Resulta aplicable la tesis P./J. 31/2011, de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011). Si bien es cierto que el artículo 105, fracción II,



En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, procede reconocerse la legitimación activa en este asunto.

Máxime que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece **únicamente** como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, sin que establezca otra condición.¹³

Por su parte, de conformidad con el inciso d) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas podrá promover acción de inconstitucionalidad en contra de las leyes expedidas por el propio órgano y, por disposición expresa del diverso 62 de la ley reglamentaria de la materia, la demanda en que se ejercite

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Ley Suprema, lo que implica que se promueven para preservar de modo directo y único la supremacía constitucional, por lo que sólo los derechos fundamentales previstos por la Constitución pueden servir de parámetro de control en las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los organismos de protección de los derechos humanos, también lo es que, al no existir un catálogo de derechos fundamentales tutelados por la Constitución General de la República a los que deban ceñirse dichos organismos al promover acciones de inconstitucionalidad, **todos los derechos fundamentales expresados en la Constitución pueden invocarse como violados, sin que proceda hacer clasificaciones o exclusiones de derechos susceptibles de tutelarse por esta vía**, de modo que los organismos de protección de los derechos humanos también pueden denunciar violaciones al principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16 constitucionales, con lo que es dable construir un argumento de violación constitucional por incompatibilidad de una norma con un tratado internacional sobre derechos humanos." [Localización: (J), Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 870, P./J. 31/2011, «con número de registro digital: 161410»]

¹³ Así lo determinó este Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, por mayoría de seis votos, en cuanto a la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para impugnar normas de carácter tributario.



la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos.

En la especie, sí se cumplen los presupuestos exigidos, toda vez que el escrito de acción de inconstitucionalidad fue suscrito por Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez, María Teresa Mora Covarrubias, Alfredo Ramírez Bedolla, Antonio de Jesús Madriz Estrada, Cristina Portillo Ayala, Fermín Bernabé Bahena, Laura Granados Beltrán, Mayela del Carmen Salas Sáenz, Osiel Equihua Equihua, Sandra Luz Valencia, Sergio Báez Torres, Teresa López Hernández, Zenaida Salvador Brígido, Erik Juárez Blanquet y Baltazar Gaona García, quienes acreditaron ser diputados integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, con la versión estereográfica de la sesión de toma de protesta y constitución de catorce de septiembre de dos mil dieciocho.¹⁴

No obsta a lo anterior que en el proemio de la demanda se encuentra como promovente la diputada Laura Granados Beltrán; no obstante, del referido escrito se advierte que no lo firmó; sin embargo, se aprecia que el diputado Salvador Arvizu Cisneros quien no aparece en el proemio del documento, firmó de conformidad con la presente demanda de acción de inconstitucionalidad; de ahí que, son quince los promoventes de los que consta su manifestación de voluntad, mediante su firma.

Ahora bien, es preciso mencionar que del artículo 20 de la Constitución del Estado de Michoacán, se advierte que el Congreso del Estado está integrado por un total de cuarenta diputados, de los cuales veinticuatro de ellos son electos por el principio de mayoría relativa y dieciséis por el de representación proporcional.¹⁵

¹⁴ Cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 29/2019 y su acumulada 30/2019, fojas 259 y 260.

¹⁵ Artículo 20. El Congreso del Estado se integra con representantes del pueblo, electos en su totalidad cada tres años, con opción de ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. La elección se celebrará el primer domingo del mes de junio del año en que concluya su función la Legislatura. "Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

"El Congreso del Estado estará integrado por veinticuatro diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y dieciséis diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista de candidatos votados en una circunscripción plurinominal."



En ese sentido, si la acción de inconstitucionalidad fue promovida por quince diputados, ello equivale al treinta y siete punto cinco por ciento (37.5%) de la totalidad de integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, por lo que es claro que se cumple con el porcentaje mínimo requerido, en términos del inciso d) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

Finalmente, la presente acción de inconstitucionalidad se promovió en contra del Decreto 116 por el que se publicó la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, el cual fue expedido por el órgano legislativo del que son integrantes los promoventes.

En consecuencia, en el caso se satisfacen los requisitos aludidos y, por tanto, los diputados promoventes cuentan con la legitimación necesaria para promover esta acción de inconstitucionalidad.

CUARTO.—Causas de improcedencia. Como fue señalado con anterioridad, tanto el Poder Legislativo como el Ejecutivo del Estado de Michoacán, hicieron notar que han cesado los efectos de las normas generales cuya invalidez se demanda, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con los numerales 20, fracción II y 65, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el doce de febrero de dos mil diecinueve, el Poder Legislativo derogó parte del texto normativo base de la presente acción de inconstitucionalidad, mediante el Decreto Legislativo Número 122, lo que resulta **fundado**.

En efecto, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, es dable afirmar que la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, antes citado, se actualiza cuando dejen de producirse los efectos de la norma general cuya invalidez se demanda, lo que en el caso acontece.

En ese sentido, se tiene que las normas que en el caso se impugnan son diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán para el



ejercicio fiscal dos mil diecinueve, todas ellas publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, las cuales se advierte que, mediante Decreto 122, publicado en el mismo medio de difusión oficial el **doce de febrero de dos mil diecinueve**, fueron derogados los artículos 62 a 92 como puede advertirse de la siguiente reproducción:



PERIÓDICO OFICIAL
DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO
DE MICHOACÁN DE OCAMPO
Fundado en 1867

JURISDICCION DE JUSTICIA FEDERAL
 CASA DE LA CULTURA JURIDICA DE
 4 FEB. 2019
RECIBIDO
 COMPLETACION DE LEYES

Director: Lic. José Juárez Valdovinos

Tabachín # 107, Col. Nva. Jacarandas, C.P. 58099 SEXTA SECCIÓN Tels. y Fax: 3-12-32-28, 3-17-06-84

TOMO CLXXI Morelia, Mich., Martes 12 de Febrero de 2019 **NÚM. 84**

<p>Responsable de la Publicación Secretaría de Gobierno</p> <hr/> <p style="text-align: center;">DIRECTORIO</p> <p>Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo Ing. Silvano Aureoles Conejo</p> <p>Secretario de Gobierno Ing. Pascual Sigala Piez</p> <p>Director del Periódico Oficial Lic. José Juárez Valdovinos</p> <hr/> <p>Aparece ordinariamente de lunes a viernes.</p> <p>Tiraje: 50 ejemplares Esta sección consta de 2 páginas</p> <p>Precio por ejemplar: \$ 28.00 del día \$ 36.00 atrasado</p> <p>Para consulta en Internet: www.michoacan.gob.mx/noticias/p-oficial www.congresomich.gob.mx</p> <p>Correo electrónico periodicooficial@michoacan.gob.mx</p>	<p style="text-align: center;">CONTENIDO</p> <p style="text-align: center;">PODER EJECUTIVO DEL ESTADO</p> <p>DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 122.- Artículo Primero.- Se derogan los artículos 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91 y 92, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo.- Artículo Segundo.- Se derogan los artículos 15, 16, 17 y 18 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.- Artículo Tercero.- Quedan sin efectos las referencias respecto a los impuestos que se refiere en el Artículo Primero de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.</p> <hr/> <p style="text-align: center;">PODER EJECUTIVO DEL ESTADO</p> <p>SILVANO AUREOLES CONEJO, Gobernador del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, a todos sus habitantes hace saber:</p> <p>El H. Congreso del Estado, se ha servido dirigirme el siguiente:</p> <p style="text-align: center;">DECRETO</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DECRETA:</p> <p style="text-align: center;">NÚMERO 122</p> <p>ARTÍCULO PRIMERO. Se derogan los artículos 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91 y 92, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:</p> <p>ARTÍCULO 62. DEROGADO. ARTÍCULO 63. DEROGADO. ARTÍCULO 64. DEROGADO. ARTÍCULO 65. DEROGADO. ARTÍCULO 66. DEROGADO.</p>
---	---



PÁGINA 2

Martes 12 de Febrero de 2019. 6a. Secc.

PERIÓDICO OFICIAL

ARTÍCULO 67. DEROGADO.
 ARTÍCULO 68. DEROGADO.
 ARTÍCULO 69. DEROGADO.
 ARTÍCULO 70. DEROGADO.
 ARTÍCULO 71. DEROGADO.
 ARTÍCULO 72. DEROGADO.
 ARTÍCULO 73. DEROGADO.
 ARTÍCULO 74. DEROGADO.
 ARTÍCULO 75. DEROGADO.
 ARTÍCULO 76. DEROGADO.
 ARTÍCULO 77. DEROGADO.
 ARTÍCULO 78. DEROGADO.
 ARTÍCULO 79. DEROGADO.
 ARTÍCULO 80. DEROGADO.
 ARTÍCULO 81. DEROGADO.
 ARTÍCULO 82. DEROGADO.
 ARTÍCULO 83. DEROGADO.
 ARTÍCULO 84. DEROGADO.
 ARTÍCULO 85. DEROGADO.
 ARTÍCULO 86. DEROGADO.
 ARTÍCULO 87. DEROGADO.
 ARTÍCULO 88. DEROGADO.
 ARTÍCULO 89. DEROGADO.
 ARTÍCULO 90. DEROGADO.
 ARTÍCULO 91. DEROGADO.
 ARTÍCULO 92. DEROGADO.

ARTÍCULO SEGUNDO. Se derogan los artículos 15, 16, 17 y 18 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del Año 2019, así como sus respectivos capítulos y secciones en materia de impuestos cedulares, y, sobre negocios jurídicos e instrumentos notariales, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 15. DEROGADO
 ARTÍCULO 16. DEROGADO
 ARTÍCULO 17. DEROGADO
 ARTÍCULO 18. DEROGADO

ARTÍCULO TERCERO. Quedan sin efectos las referencias

respecto a los impuestos que se refiere en el ARTÍCULO PRIMERO del presente Decreto, en la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal del Año 2019.

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, con efectos retroactivos al 01 de enero de 2019 para todos los efectos legales a que haya lugar.

El Titular del Poder Ejecutivo del Estado, dispondrá se publique y observe.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES DEL PODER LEGISLATIVO, en Morelia, Michoacán de Ocampo, a los 11 once días del mes de febrero de 2019 dos mil diecinueve.

ATENTAMENTE.- «SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN».- PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA.- DIP. JOSÉ ANTONIO SALAS VALENCIA.- PRIMER SECRETARIO.- DIP. OCTAVIO OCAMPO CORDOVA.- SEGUNDA SECRETARIA.- DIP. YARABÍ ÁVILA GONZÁLEZ.- TERCER SECRETARIA.- DIP. MARÍA TERESA MORACOVARRUBIAS. (Firmados).

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 60 fracción I y 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, para su debida publicación y observancia, promulgo el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo, en la ciudad de Morelia, Michoacán, a los 12 doce días del mes de febrero de 2019 dos mil diecinueve.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.- EL GOBERNADOR DEL ESTADO.- ING. SILVANO AUREOLES CONEJO.- EL SECRETARIO DE GOBIERNO.- ING. PASCUAL SIGALA PÁEZ.- (Firmados).

Luego, si el capítulo VII, del impuesto sobre negocios jurídicos y notariales, del título segundo, de la ley en estudio, comprendía de los artículos 82 a 92, es inconcuso que los mismos, han sido derogados.

Aunado a ello, de oficio, este Tribunal Pleno, advierte que el **doce de junio de dos mil diecinueve**, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el Decreto Número 131, el cual derogó los artículos 32 a 61 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, como se observa a continuación:



PERIÓDICO

DEL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Fundado en 1867

SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN
CASA DE LA CULTURA, JURÍDICO DEL
ESTADO

RECIBIDO
20 JUN. 2019
COMPILACIÓN DE LEYES

Las leyes y demás disposiciones con observancia obligatoria y en sus períodos Registradas como artículo de Ley, clausura

Director: Lic. José Juárez Valdovinos

Tabachín # 107, Col. Nva. Juarandari, C.P. 58099 NOVENA SECCIÓN Tels. y Fax: 3-12-32-28, 3-17-06-84

TOMO CLXXII	Morelia, Mich., Miércoles 12 de Junio de 2019	NUM. 70
-------------	---	---------

Responsable de la Publicación
Secretaría de Gobierno

DIRECTORIO

Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo
Ing. Silvano Aureoles Conejo

Secretaría de Gobierno
Ing. Carlos Herrera Tello

Director del Periódico Oficial
Lic. José Juárez Valdovinos

Aparece ordinariamente de lunes a viernes.

Tiraje: 50 ejemplares
Esta sección consta de 2 páginas

Precio por ejemplar:
\$ 28.00 del día
\$ 36.00 atrasado

Para consulta en Internet:
www.michoacan.gob.mx/noticias/p-oficial
www.congresoemich.gob.mx

Correo electrónico
periodicooficial@michoacan.gob.mx

CONTENIDO

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO

DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 131.- Artículo Primero.- Se derogan los artículos 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 61, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo.- Artículo Segundo.- Se derogan los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2019.

PODER EJECUTIVO DEL ESTADO

SILVANO AUREOLES CONEJO, Gobernador del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, a todos sus habitantes hace saber:

El H. Congreso del Estado, se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

EL CONGRESO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DECRETA:

NÚMERO 131

ARTÍCULO PRIMERO. Se derogan los artículos 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 61, todos de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 32. DEROGADO

ARTÍCULO 33. DEROGADO

ARTÍCULO 34. DEROGADO

ARTÍCULO 35. DEROGADO

ARTÍCULO 36. DEROGADO

ARTÍCULO 37. DEROGADO

ARTÍCULO 38. DEROGADO

ARTÍCULO 39. DEROGADO

ARTÍCULO 40. DEROGADO

SECRETARÍA DE JUSTICIA DE LA FEDERACIÓN

RECIBIDO 24 JUN 11 33

132100



ARTÍCULO 41. DEROGADO
 ARTÍCULO 42. DEROGADO
 ARTÍCULO 43. DEROGADO
 ARTÍCULO 44. DEROGADO
 ARTÍCULO 45. DEROGADO
 ARTÍCULO 46. DEROGADO
 ARTÍCULO 47. DEROGADO
 ARTÍCULO 48. DEROGADO
 ARTÍCULO 49. DEROGADO
 ARTÍCULO 50. DEROGADO
 ARTÍCULO 51. DEROGADO
 ARTÍCULO 52. DEROGADO
 ARTÍCULO 53. DEROGADO
 ARTÍCULO 54. DEROGADO
 ARTÍCULO 55. DEROGADO
 ARTÍCULO 56. DEROGADO
 ARTÍCULO 57. DEROGADO
 ARTÍCULO 58. DEROGADO
 ARTÍCULO 59. DEROGADO
 ARTÍCULO 60. DEROGADO
 ARTÍCULO 61. DEROGADO

132.595

ARTÍCULO SEGUNDO. Se derogan los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley de Ingresos del Estado de Michoacán de Ocampo para el Ejercicio Fiscal 2019, así como sus respectivos capítulos y secciones en materia de impuestos ecológicos, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 11. DEROGADO
 ARTÍCULO 12. DEROGADO
 ARTÍCULO 13. DEROGADO
 ARTÍCULO 14. DEROGADO

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día

siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

SEGUNDO. Remítase el presente Decreto al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para su conocimiento y efectos correspondientes.

El Titular del Poder Ejecutivo del Estado, dispondrá se publique y observe.

DADO EN EL SALÓN DE SESIONES DEL PODER LEGISLATIVO, en Morelia, Michoacán de Ocampo, a los 30 treinta días del mes de abril de 2019 dos mil diecinueve.

ATENTAMENTE.- «SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN».- PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA.- DIP. JOSÉ ANTONIO SALAS VALENCIA.- PRIMER SECRETARIO.- DIP. OCTAVIO OCAMPO CÓRDOVA.- SEGUNDO SECRETARIO.- DIP. DAVID ALEJANDRO CORTÉS MENDOZA.- TERCER SECRETARIA.- DIP. MARÍA TERESA MORA COVARRUBIAS. (Firmados).

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 60 fracción I y 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, para su debida publicación y observancia, promulgo el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo, en la ciudad de Morelia, Michoacán, a los 27 veintisiete días del mes de mayo del año 2019 dos mil diecinueve.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.- EL GOBERNADOR DEL ESTADO.- ING. SILVANO AUREOLES CONEJO.- EL SECRETARIO DE GOBIERNO.- ING. CARLOS HERRERA TELLO. (Firmados).

De ahí que, si el capítulo V, "De los impuestos ecológicos", del título segundo, comprendía los **artículos del 32 al 61** de la ley impugnada, es inconcuso que han quedado derogados.

De las anteriores reproducciones se concluye que las normas impugnadas antes señaladas han perdido vigencia con motivo de su derogación.

Derivado de ello, dado que la naturaleza de este medio de control de constitucionalidad de leyes permite entender que existe cesación de efectos de la



norma general impugnada cuando haya perdido su vigencia, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en este medio de control, debe sobreseerse respecto de los artículos impugnados que ya han sido derogados, de conformidad con la tesis de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."¹⁶

Por lo anterior, este Pleno considera que procede el sobreseimiento de las acciones de inconstitucionalidad 29/2019 y su acumulada 30/2019, respecto de los artículos 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 y 61 así como los numerales 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91 y 92 ello, por haber cesado los efectos de dichas normas impugnadas, de conformidad con el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 20, fracción II y 65, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Conforme a lo expuesto en el considerando que antecede y en virtud de que los artículos 21 a 31 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo siguen vigentes, se procederá únicamente al

¹⁶ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, P./J. 8/2004, página 958 «con número de registro digital: 182048»)



análisis de los argumentos expuestos en el cuarto concepto de invalidez respecto del capítulo IV, "Del impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón", del título segundo, de dicho ordenamiento, que comprende los preceptos de referencia, y que se tildan de inconstitucionales por vulnerar los principios de equidad tributaria y proporcionalidad tributaria.

De la síntesis precisada en el resultando tercero de esta ejecutoria, se advierte que los diputados promoventes de la acción de inconstitucionalidad 30/2019, argumentan que el impuesto conocido como "*impuesto sobre nómina*" no reconoce para los sujetos pasivos situaciones diferentes de hecho, estableciendo un trato igual a los sujetos del gravamen que se ubican en una situación diversa, pues dado el complejo desarrollo de las actividades económicas y productivas en la entidad, serán sujetos de la misma medida quienes cuenten con cinco trabajadores, que quienes contraten a quinientos, por lo que transgrede el principio de equidad.

Aunado a ello, afirman que dicho gravamen tampoco cumple con el principio de proporcionalidad tributaria, de conformidad con el cual, debe atenderse a la potencialidad real para contribuir a los gastos públicos, pues ello se demuestra con el decremento que ha tenido el empleo formal en el Estado de Michoacán, en contraste con el aumento del empleo en condiciones de informalidad, cuestión que se refleja en la disminución de los ingresos calculados por el Poder Ejecutivo del Estado en su iniciativa de Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, por lo que aumentó la tasa de dicha contribución en un cincuenta por ciento (50%), lo que resulta excesivo y desincentiva la actividad económica, la generación de empleos y la formalización de los mismos.

A efecto de atender dichos planteamientos, conviene tener presentes los elementos esenciales del impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, de la ley en estudio, mismos que se desprenden de los artículos impugnados que a la letra citan:



"Capítulo IV

"Del impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón

"Sección I

"Del objeto y del sujeto

"Artículo 21. Se encuentran obligadas al pago del impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, las personas físicas y morales, así como las asociaciones en participación, que en el Estado de Michoacán, realicen erogaciones en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado."

"Artículo 22. Quedan comprendidos entre los obligados a que se refiere el artículo 21 de esta ley, las personas físicas y morales incluidas las asociaciones en participación, que realicen el pago de las remuneraciones afectas a este impuesto en la entidad, aun cuando para efectos distintos tengan su domicilio en otra entidad federativa."

"Artículo 23. Para los efectos de este impuesto se considerará remuneración al trabajo personal subordinado, los sueldos y salarios así como todas las prestaciones en dinero o en especie, con independencia de la designación que se le otorgue que deriven de un trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón.

"No se consideran como parte de la remuneración al trabajo personal subordinado, las prestaciones siguientes:

"I. Los instrumentos de trabajo tales como herramientas, ropa y otros similares;

"II. El ahorro, cuando se integre por depósito semanal, quincenal o mensual, por cantidades iguales que aporten trabajador y patrón o cuando se constituya en forma diversa a la señalada, aun cuando el trabajador pueda retirarlo más de dos veces al año;



"III. Las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales de carácter sindical;

"IV. Las aportaciones que el patrón pague a sus trabajadores por concepto de cuotas de seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, adicionales a las establecidas en las disposiciones de seguridad social que le sean aplicables;

"V. Las participaciones en las utilidades de la empresa;

"VI. La alimentación y la habitación cuando se entreguen en forma onerosa a los trabajadores, entendiéndose que son onerosas estas prestaciones cuando el trabajador pague por cada una de ellas, como mínimo, el 20% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

"VII. Las despensas en especie o en dinero, siempre y cuando su importe no rebase el 40% del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;

"VIII. Los premios por asistencia y puntualidad, siempre que el importe por cada uno de estos conceptos no rebase el 10% del salario;

"IX. Las cantidades aportadas para fines sociales, considerándose como tales las entregas para constituir fondos de algún plan de pensiones establecido por el patrón o derivado de contratación colectiva. Los planes de pensiones serán sólo los que reúnan los requisitos que establezca la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro;

"X. Las remuneraciones por tiempo extraordinario dentro de los márgenes señalados en la Ley Federal del Trabajo;

"XI. El pago de becas para trabajadores o para sus hijos, seguro de vida y seguro de gastos médicos, cuando en este último caso se contrate de manera general y sea distinto al de las instituciones de seguridad social;

"XII. Los viáticos y gastos de representación efectivamente erogados por cuenta del patrón y que hayan sido debidamente comprobados en los mismos



términos que, para su deducibilidad requiere la Ley del Impuesto sobre la Renta;

"XIII. Las aportaciones a cargo del patrón al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), a la Dirección de Pensiones Civiles del Estado y al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM);

"XIV. Las pensiones y jubilaciones en caso de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; y,

"XV. Las vacaciones.

"Tampoco formarán parte de las remuneraciones afectas al pago de este impuesto, las prestaciones que se paguen a los trabajadores, como consecuencia de terminación de la relación laboral, así como las indemnizaciones por incapacidad física."

"Sección II

"De la base y de la tasa

"Artículo 24. El impuesto a que se refiere este capítulo, se determinará, aplicando la tasa del 3% sobre el monto total de las erogaciones realizadas por conceptos de remuneraciones al trabajo personal subordinado."

"Artículo 25. El secretario de Finanzas y Administración, estará facultado para emitir disposiciones administrativas de carácter general, conforme al presente capítulo, con el objeto de facilitar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el mismo."

"Sección III

"De las obligaciones y el pago

"Artículo 26. El impuesto que regula este capítulo se calculará por ejercicios fiscales, que coincidirán con el año calendario.



"Cuando los sujetos de este impuesto inicien actividades con posterioridad al 1 de enero, en dicho año el ejercicio fiscal será irregular, debiendo iniciarse el día en que comiencen las actividades y terminarse el 31 de diciembre del año que se trate.

"El impuesto se causará en el momento en que se realicen las erogaciones por el trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón, y su pago será de la siguiente manera:

"I. Se harán pagos provisionales mensuales a más tardar el 17 del mes siguiente a aquel en que se cause, mediante declaración provisional que deberá presentarse en la oficina recaudadora que corresponda al domicilio del contribuyente, o a través de los medios electrónicos en los sitios de Internet o en las sucursales de las instituciones autorizadas por la Secretaría de Finanzas y Administración; y,

"II. El impuesto correspondiente al ejercicio fiscal de que se trate deducidos los pagos provisionales se pagará mediante declaración anual que se presentará en las oficinas señaladas en la fracción I anterior, deberá efectuarse mediante declaración anual, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que se cause el impuesto.

"Cuando los días 17 y 31, a que se refieren las fracciones I y II anteriores, sean un día inhábil o las oficinas de la autoridad se encuentren cerradas; el plazo se prorrogará al día hábil siguiente.

"Sin embargo, el plazo para los pagos se amplía desde uno hasta cinco días hábiles adicionales de acuerdo con el sexto dígito numérico del Registro Federal de Contribuyentes y conforme al siguiente:

"Calendario de pago

"Sexto dígito numérico del RFC fecha límite de pago

"1 y 2 día 17 y 31 o día hábil siguiente, más un día hábil.

"3 y 4 día 17 y 31 o día hábil siguiente, más dos días hábiles.



"5 y 6 día 17 y 31 o día hábil siguiente, más tres días hábiles.

"7 y 8 día 17 y 31 o día hábil siguiente, más cuatro días hábiles.

"9 y 0 día 17 y 31 o día hábil siguiente, más cinco días hábiles.

"La falta de pago en el plazo establecido, causará recargos en los términos del Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo."

"Artículo 27. El contribuyente que con posterioridad a la fecha de presentación de alguna declaración mensual, compruebe que realizó algún pago indebido en exceso, respecto del impuesto causado, podrá optar por solicitar la devolución de la cantidad pagada indebidamente o compensar el monto a su favor contra el importe que deba enterar en el mes siguiente."

"Artículo 28. Cuando los sujetos de este impuesto tengan dentro del territorio del Estado, más de un establecimiento u oficina, podrán presentar las declaraciones mensuales y del ejercicio, a que se refiere el artículo 26 de esta ley, por todos los establecimientos u oficinas, en el domicilio que le corresponda al establecimiento u oficina principal de que se trate. Debiendo anexar una relación, en la que se especifiquen los datos correspondientes a cada uno de los establecimientos filiales que forman parte del establecimiento principal."

"Artículo 29. Los obligados al pago de este impuesto, además de las obligaciones señaladas en otros artículos de este capítulo, tendrán las siguientes:

"I. Inscribirse en el Registro Estatal de Contribuyentes, a través de la oficina recaudadora que corresponda a su domicilio, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de iniciación de las actividades, mediante la presentación de la forma que al efecto autorice la Secretaría de Finanzas y Administración, debiendo adjuntar a la misma, copia de la solicitud de inscripción al Registro Federal de Contribuyentes, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que conste la información relacionada con su identidad, que podrá comprender, entre otros datos, nombre, denominación o razón social, actividad, domicilio o ubicación de cada establecimiento u oficina central cuando se trate de instituciones oficiales y en general los demás datos que permitan su identificación precisa para los efectos de este impuesto.



"Asimismo, deberán presentar copia de la cédula de identificación fiscal expedida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como copia del acta constitutiva donde conste el nombre del representante legal de la persona moral. En caso de no estar especificado en dicha acta, anexar copia del poder notarial expedido al representante legal, así como copia fotostática legible del documento donde conste el número de registro patronal, expedido por el Instituto Mexicano del Seguro Social;

"II. Presentar ante la misma oficina a la que se refiere la fracción anterior, dentro del plazo señalado, los avisos de cambio de denominación o razón social, de domicilio o ubicación de establecimientos u oficinas, de suspensión o reanudación de actividades, de apertura o cierre de establecimientos, de liquidación o apertura de sucesión y de cancelación en el Registro Federal de Contribuyentes.

"Para los efectos de lo dispuesto en este artículo se aplicarán supletoriamente las disposiciones que regulan la materia del Registro Federal de Contribuyentes, establecidas en el Código Fiscal de la Federación y su reglamento; y,

"III. Presentar los avisos, datos, documentos e informes que le sean requeridos por la autoridad fiscal, en relación con este impuesto, en los términos de lo dispuesto por el Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo."

"Artículo 30. La recaudación que se obtenga de la aplicación de este impuesto, se destinará a fomentar el desarrollo económico del Estado, a generar condiciones para la creación de más empleos en acuerdo del titular del Poder Ejecutivo del Estado, con las organizaciones productivas del Estado y a ser utilizada como fuente de pago y/o garantía de deuda pública del Estado y/o de los fideicomisos establecidos en la fracción III del artículo 3o. de la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, previa autorización del Congreso del Estado.

"El Ejecutivo del Estado al presentar la cuenta pública de la hacienda estatal informará al Congreso del Estado respecto del monto obtenido por la recaudación de este impuesto así como de su aplicación."



"Artículo 31. Tratándose de las contribuciones por concepto de impuestos a que se refiere el presente título, que no hayan sido cubiertas en la fecha o dentro del plazo fijado por este mismo capítulo, se causarán accesorios en términos de lo previsto por el Código Fiscal del Estado de Michoacán de Ocampo, además de recargos de acuerdo a las tasas que establezca anualmente la Ley de Ingresos del Estado."

Como se desprende de los preceptos transcritos, el impuesto en estudio contiene los siguientes elementos esenciales:

Sujetos: Las personas físicas y morales, así como las asociaciones en participación, que en el Estado de Michoacán, realicen erogaciones en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado, incluso si tienen su domicilio en otra entidad federativa.

Objeto: Las erogaciones en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado (*los sueldos y salarios, así como todas las prestaciones en dinero o en especie, con independencia de la designación que se le otorgue que deriven de un trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón*).

Base: El monto total de las erogaciones realizadas por conceptos de remuneraciones al trabajo personal subordinado.

Tasa: 3% (tres por ciento).

Época de pago: Pagos provisionales mensuales, a más tardar el diecisiete del mes siguiente a que se cause y el impuesto del ejercicio se pagará mediante declaración anual a más tardar el treinta y uno de marzo del año siguiente a aquel en que se cause.

Ahora bien, para dar solución a las proposiciones anteriores, debe tenerse presente que el legislador, federal o local, tiene, dentro del ámbito de su respectiva competencia, plenas facultades para seleccionar el hecho imponible a efecto de integrar un sistema impositivo que satisfaga los principios señalados por la Constitución; de modo tal que este máximo ordenamiento le da libertad



de gravar cualquier hecho que considere indicador de una capacidad contributiva, siempre y cuando cumpla con los requisitos tributarios de proporcionalidad, equidad, legalidad y destino al gasto público y no infrinja ningún otro derecho fundamental.¹⁷

Así, de los tutelados por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, destacan los principios de equidad y de proporcionalidad tributaria, atento a que de lo dispuesto en la fracción mencionada se desprende, por una parte la obligación de los gobernados de contribuir al gasto público y, por otra, el derecho a que esa obligación de contribuir sea de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De ahí que el Constituyente, dejara al legislador ordinario, sea federal o local, la facultad de determinar cómo y en qué forma deben los gobernados contribuir al gasto público, pero siempre apeándose a los mencionados principios de equidad y proporcionalidad tributaria.

En cuanto al principio de equidad, es la manifestación específica del de igualdad en materia tributaria, cuyo contenido tradicional exige que los sujetos identificados en una misma hipótesis de causación guarden una idéntica situación frente a la norma jurídica que establece y regula el gravamen, lo que implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación y de manera desigual a los sujetos del gravamen que se ubiquen en una situación diversa.¹⁸

¹⁷ Es aplicable para sustentar esa determinación, la jurisprudencia del Tribunal Pleno identificada con el número P./J. 17/90, consultable en la Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VI, Primera Parte, julio a diciembre de 1990, visible en la página 75, «con número de registro digital: 205868», que es del tenor literal siguiente: "CONTRIBUCIONES, OBJETO DE LAS, EL LEGISLADOR TIENE LIBERTAD PARA FIJARLO, SIEMPRE QUE RESPETE LOS REQUISITOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN. Es inexacto que el artículo 31, fracción IV, de la Constitución, al otorgar al Estado el poder tributario, establezca que el objeto de las contribuciones quede limitado a los ingresos, utilidades o rendimientos de las contribuciones (sic), pues tan restringida interpretación no tiene sustento en esa norma constitucional, que otorga plena libertad al legislador para elegir el objeto tributario, con tal de que respete los principios de proporcionalidad, equidad y destino."

¹⁸ Es aplicable la jurisprudencia P./J. 41/97, Novena Época, Pleno, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, junio de 1997, página 43, «con número de registro digital: 198403», de texto: "EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS. El principio de equidad no implica la necesidad de que los sujetos se encuentren, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que, sin perjuicio del deber de los poderes públicos



Por cuanto hace al principio de proporcionalidad, este Alto Tribunal, ha sostenido reiteradamente que radica medularmente, en que los sujetos pasivos deben contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada.¹⁹

De conformidad con este principio, los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad de cada sujeto pasivo, esto es, en función de su potencialidad real para contribuir a los gastos públicos, de manera que las personas que tengan mayor riqueza gravable tributen en forma diferenciada y superior a aquellos que la tengan en menor proporción.²⁰

Precisado lo anterior, cabe destacar que no sólo los ingresos, utilidades o rendimientos constituyen indicadores de una capacidad contributiva, sino que existen múltiples indicadores más. Por ello, el Estado, al establecer las contribuciones, está gravando esos indicadores que conforme a la técnica fiscal pueden

de procurar la igualdad real, dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, es decir, al derecho de todos los gobernados de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho porque la igualdad a que se refiere el artículo 31, fracción IV, constitucional, lo es ante la ley y ante la aplicación de la ley. De lo anterior derivan los siguientes elementos objetivos, que permiten delimitar al principio de equidad tributaria: a) no toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable; b) a iguales supuestos de hecho deben corresponder idénticas consecuencias jurídicas; c) no se prohíbe al legislador contemplar la desigualdad de trato, sino sólo en los casos en que resulta artificiosa o injustificada la distinción; y d) para que la diferenciación tributaria resulte acorde con las garantías de igualdad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley, deben ser adecuadas y proporcionadas, para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador, superen un juicio de equilibrio en sede constitucional."

¹⁹ Jurisprudencia P./J. 10/2003, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, mayo de 2003, página 144, «con número de registro digital: 184291», de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES."

²⁰ Jurisprudencia P./J. 109/99, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, noviembre de 1999, página: 22, «con número de registro digital: 192849», de rubro: "CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS."



manifestarse a través de la obtención de ingresos, de la propiedad de un patrimonio o capital, o de la **realización de gastos o erogaciones** destinados a adquirir bienes o servicios.

La imposición sobre los ingresos se origina en el momento en que se presentan tales entradas como indicadores de capacidad contributiva, tratándose de las personas físicas o morales cuando los obtienen en efectivo, bienes o crédito, y en el caso de las personas morales cuando además obtienen utilidades. La imposición sobre el patrimonio o capital grava la riqueza ya adquirida por los contribuyentes, como sucede en el impuesto predial y en el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; por último, la imposición al gasto o erogaciones se produce en forma diferente, pues ésta acontece una vez que las personas poseyendo la riqueza, hacen uso de ella para adquirir bienes y servicios.

El objeto, la base y el sujeto pasivo son diversos en cada una de las tres especies de impuestos a que se ha hecho referencia.

En el primer caso, esto es, cuando el impuesto grava los ingresos, el objeto del tributo lo constituyen los ingresos en sí, aunque en realidad se grava la utilidad o rendimiento, por ello la base de este impuesto es la utilidad gravable, es decir, los ingresos percibidos menos las deducciones permitidas por la ley, restando al resultado, en su caso, las pérdidas fiscales en que se hubiera incurrido, como acontece en el impuesto sobre la renta, siendo los sujetos pasivos de esta contribución, todas las personas físicas o morales que obtienen ingresos en efectivo, en bienes, en especie, etcétera.

En los impuestos al capital o al patrimonio, el objeto lo constituye el bien mueble o inmueble, la base es el valor del capital o del patrimonio, y los sujetos pasivos son las personas poseedoras o propietarias de dichos bienes.

Por último, tratándose de la imposición al gasto, el objeto del tributo es **la realización de una erogación** y la base se conforma por el gasto que el legislador escoge de entre los que efectúa el contribuyente, siendo los sujetos pasivos las personas que realizan ese gasto o erogación, en la medida de que éste refleja directamente la capacidad contributiva de los sujetos.



A la luz de las consideraciones anteriores, el impuesto impugnado en la especie, pertenece a la última categoría descrita, pues el hecho imponible elegido por el legislador como indicador de capacidad contributiva lo constituyen las erogaciones que el patrón realice con la finalidad de remunerar el trabajo personal subordinado.

Al respecto, conviene citar diversas tesis de jurisprudencia, históricas, emitidas por este Alto Tribunal, que contienen criterios aplicables en la actualidad, pues a partir de aquéllas se fijó el parámetro de regularidad constitucional aplicable a los llamados impuestos "sobre nóminas", establecidos a nivel local, por los Congresos de las entidades federativas, algunas de ellas son:

NÓMINAS, IMPUESTO SOBRE. LA TASA FIJA DEL 2% PREVISTA EN EL ARTÍCULO 45-H DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. La tasa fija del dos por ciento sobre el total de las erogaciones para el cálculo del monto del impuesto sobre nóminas, establecida por el artículo 45-H de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, cumple con el requisito de proporcionalidad tributaria, toda vez que la capacidad contributiva de los causantes del impuesto sobre nóminas a la que atiende este gravamen está en relación directa con los gastos o erogaciones que realicen por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado."²¹

"NÓMINAS, IMPUESTO SOBRE. LA TASA FIJA DEL 2% PREVISTA EN EL ARTÍCULO 45-H DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (TESIS HISTÓRICA). La tasa fija del dos por ciento sobre el total de las erogaciones para el cálculo del monto del impuesto sobre nóminas, establecida por el artículo 45-H de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal,

²¹ Jurisprudencia. P. 37, Octava Época, Pleno, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Números 19-21, julio a septiembre de 1989, página 47, «con número de registro digital: 820116».



publicada en el Diario Oficial de la Federación de treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, cumple con el requisito de proporcionalidad tributaria, toda vez que la capacidad contributiva de los causantes del impuesto sobre nóminas a la que atiende este gravamen está en relación directa con los gastos o erogaciones que realicen por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado."²²

NÓMINAS, IMPUESTO SOBRE. AFECTACIÓN A LOS PATRONES CON ACTIVIDADES EMPRESARIALES DISTINTAS, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha establecido jurisprudencia en el sentido de que el impuesto sobre nóminas no viola el principio de equidad tributaria. Dicha jurisprudencia resulta aplicable cuando el impacto, costo o proporción de la mano de obra expresados en los salarios difiere entre la generalidad de patrones por depender de su actividad empresarial, puesto que esa afectación no tiene el sentido de inequidad que la recurrente pretende atribuirle al impuesto sobre nóminas, consistente en gravar más a quien gasta más con el consecuente deterioro financiero, ya que el objeto del impuesto es indicativo de capacidad contributiva del patrón, por lo que cumple con el principio de equidad al gravar en mayor proporción a quien hace mayores erogaciones por remuneración al trabajo personal subordinado, porque esto implica una mayor capacidad contributiva y un trato diferencial en la medida de los egresos realizados."²³

"NÓMINAS, IMPUESTO SOBRE. LOS ARTÍCULOS 45-G A 45-I DE LA LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA, PUESTO QUE COLOCAN EN PLANO DE IGUALDAD A TODOS LOS SUJETOS PASIVOS DEL IMPUESTO (TESIS HISTÓRICA). Los artículos 45-G a 45-I de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos ochenta y siete que establecen el impuesto

²² Tesis 93, Octava Época, Pleno, *Apéndice* 2000, Tomo I, Constitucional, jurisprudencia histórica, página 724, «con número de registro digital: 900611».

²³ Tesis CCXIII/89, Octava Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo IV, Primera Parte, julio a diciembre de 1989, página 251, «con número de registro digital: 207291».



sobre nóminas, cumplen con el principio de equidad tributaria exigido por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 45-G, antes indicado, señala que el objeto de dicho gravamen lo constituyen las erogaciones en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado e, igualmente, establece que los sujetos pasivos del tributo son las personas físicas y morales que, en el Distrito Federal, efectúen esas erogaciones. Esta Suprema Corte ha sostenido que la equidad tributaria consiste en la igualdad ante la misma ley sobre todos los sujetos pasivos de un mismo impuesto los que, en esas circunstancias, deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a la hipótesis de causación. El artículo 45-G mencionado cumple con tal requisito, toda vez que señala como sujeto del impuesto sobre nóminas a las personas físicas y morales que, en el Distrito Federal, realicen erogaciones en dinero o en especie por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado. Por tanto, todas las personas que efectúen tales erogaciones en el Distrito Federal son sujetos pasivos del mencionado impuesto sobre nóminas, razón por la cual el citado artículo 45-G satisface los requisitos de universalidad y generalidad respecto de quienes se ubiquen en la hipótesis de dicho gravamen."²⁴

A la luz de dichas consideraciones, los argumentos de los promoventes resultan **infundados**, en principio, porque como se explicó previamente, el objeto del impuesto lo constituyen las erogaciones que el patrón realiza con la finalidad de remunerar el trabajo personal subordinado y no el número de trabajadores que los sujetos contraten; de ahí que, no resultaría válido hacer distinciones atendiendo a esta circunstancia, pues ello es irrelevante para la determinación del impuesto, ya que ésta se hace atendiendo al valor de la nómina que se paga.

Es decir, si el objeto del gravamen lo constituyen las referidas erogaciones, y si, atendiendo al principio de equidad tributaria, todos los sujetos pasivos deben recibir el mismo tratamiento, ello se cumple en los artículos impugnados, pues todas las personas físicas y morales que efectúen erogaciones en dinero o en

²⁴ Tesis 96, Octava Época, Pleno, *Apéndice* 2000, Tomo I, constitucional, jurisprudencia histórica, página 727, «con número de registro digital: 900614».



especie por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado, deberán pagar el impuesto respectivo, atendiendo al monto total de las mismas.

De ahí que, efectivamente, los preceptos dan el mismo trato a los patrones que contraten cinco trabajadores que a los que contraten quinientos, tal y como lo señalan los promoventes, pero ello no resulta violatorio del principio de equidad tributaria, pues los patrones no causan el impuesto atendiendo a esa circunstancia, sino al valor de las erogaciones que, por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado les paguen a dichos trabajadores, esto es, en todo caso, las categorías de contribuyentes que se forman atendiendo a su capacidad contributiva.

Por tanto, los artículos impugnados tampoco resultan violatorios del principio de proporcionalidad tributaria, pues la capacidad contributiva de los causantes del impuesto sobre nóminas a la que atiende este gravamen está en relación directa con los gastos o erogaciones que realicen por concepto de remuneración al trabajo personal subordinado, que es el hecho imponible elegido por el legislador.

Así, tal como está configurado el impuesto sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal en el Estado de Michoacán de Ocampo, el impuesto se determinará aplicando la tasa del tres por ciento a la base gravable que es el monto total de las erogaciones señaladas; de ahí que es inconcuso que se atiende a la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Sin que obste a lo anterior, las argumentaciones de los accionantes, en el sentido de que la recaudación por el impuesto en análisis ha disminuido en la entidad, pues el aumento en la tasa del mismo para el año dos mil diecinueve desincentivó el empleo formal; pues tales aspectos no están vinculados con la proporcionalidad del impuesto, sino corresponden a políticas públicas que el legislador toma en cuenta, en todo caso, en la configuración del sistema impositivo y que no son sujetas a escrutinio constitucional en sede jurisdiccional.²⁵

²⁵ Véase la tesis P. XXXIX/2011 (9a.), Décima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, materias constitucional y administrativa, página 595,



Lo anterior, pues esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido que el juicio relativo a la proporcionalidad del gravamen debe limitarse a verificar si la tributación se ajusta a la capacidad contributiva de los gobernados, conforme a una banda –cuya apreciación y medida corresponde al propio legislador–, en la que el parámetro más bajo, en el cual no debe penetrar la tributación, es el mínimo existencial o mínimo vital que permite la subsistencia del causante como agente titular de derechos y obligaciones en un estado social y democrático de derecho; mientras que el parámetro máximo lo constituye la no confiscatoriedad del gravamen, de tal suerte que no se agote el patrimonio del causante o la fuente de la que deriva la obligación tributaria.²⁶

«con número de registro digital: 160802», de texto: "POLÍTICA TRIBUTARIA. LAS RAZONES Y CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE UN TRIBUTOS, SE ENCUENTRAN INMERSAS EN EL CAMPO DE AQUÉLLA, POR LO QUE NO ESTÁN SUJETAS AL ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL EN SEDE JURISDICCIONAL. El diseño del sistema tributario a nivel de leyes pertenece al ámbito competencial del Poder Legislativo y, para configurar los tributos desde el punto de vista normativo, debe definir la política tributaria, entendida como todos aquellos postulados, directrices, criterios o lineamientos fijados por el Estado para distribuir la carga impositiva que recaerá en el sistema económico con el objetivo de financiar los gastos públicos a través de la percepción de ingresos tributarios. En ese ámbito de facultades constitucionales, el legislador considerará aspectos tales como: a) La estructura formal y funcional del sistema impositivo; b) La distribución social, sectorial y espacial de la carga impositiva; c) Los efectos paramétricos de los tributos sobre el comportamiento de los agentes económicos; y, d) La utilización de dichos efectos como herramientas dinámicas de acción del Estado sobre el sistema económico, con miras a influir en el ritmo y dirección del proceso de desarrollo. En ese tenor, si la configuración del sistema impositivo atiende a la política tributaria que el legislador estima idónea en un momento determinado y el desarrollo de dicha actividad en un entorno democrático corresponde de manera exclusiva al Poder Legislativo, ello implica que las razones o consideraciones que hubiese tenido en cuenta para crear un tributo y, en particular, para determinar el correspondiente objeto gravado que en su concepto manifieste idoneidad para contribuir al gasto público, escapan al escrutinio constitucional que pudiera emprenderse en sede jurisdiccional, habida cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece parámetro alguno al que deba ceñirse la política tributaria que decida emplear el legislador con tal finalidad, lo que no implica la inobservancia de otros principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva."

²⁶ Jurisprudencia 1a./J. 77/2011, Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 118, «con número de registro digital: 161233», de texto: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. EL LEGISLADOR CUENTA CON UN MARGEN AMPLIO DE CONFIGURACIÓN, AL DEFINIR LAS TASAS Y TARIFAS. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que los gobernados deben concurrir al sostenimiento de las cargas públicas en función de sus respectivas capacidades, de lo cual se sigue que quienes más aptitud o capacidad reportan, deben contribuir de forma diferenciada y, específicamente, en mayor medida. No obstante, los principios constitucionales de la materia tributaria no permi-



Ello, pues el diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas y que, como tal, lleva aparejado un margen de configuración política –amplio, mas no ilimitado–, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo.²⁷

ten asumir que exista un sistema de tasas o tarifas justas per se. Lo anterior, porque la determinación de la justicia en la tributación debe considerar los siguientes elementos: a) que la determinación de la tasa máxima forma parte del ámbito amplio de configuración política que el Tribunal Constitucional debe reconocer al legislador tributario; b) que dicha determinación puede ser tomada considerando al sistema tributario en lo general, de tal manera que la tasa o tarifa máxima del impuesto sobre la renta puede obedecer a la definición de la tasa aplicable en otros gravámenes; c) que el fenómeno financiero público no se agota en la propia recaudación, sino que su análisis puede abarcar también el aspecto relativo a la forma en que se distribuye el gasto público; y, finalmente, d) que el ‘sacrificio’ que la tributación puede significar en cada caso es un elemento eminentemente subjetivo, con base en el cual podrían llegar a desprenderse postulados generales, mas no estructuras técnicas ni parámetros de medición que pretendan ser objetivos y aplicables en la práctica. En tal virtud, se concluye que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no otorga elementos definitivos que permitan a este Alto Tribunal emitir un pronunciamiento definitivo sobre la suficiencia o corrección del tipo tributario al que deba ajustarse el gravamen. Por ello, el juicio relativo a la proporcionalidad del gravamen debe limitarse a verificar si la tributación se ajusta a la capacidad contributiva de los gobernados, conforme a una banda –cuya apreciación y medida corresponde al propio legislador–, en la que el parámetro más bajo, en el cual no debe penetrar la tributación, es el mínimo existencial o mínimo vital que permite la subsistencia del causante como agente titular de derechos y obligaciones en un Estado social y democrático de Derecho; mientras que el parámetro máximo lo constituye la no confiscatoriedad del gravamen, de tal suerte que no se agote el patrimonio del causante o la fuente de la que deriva la obligación tributaria. Esta deferencia al legislador para la delimitación de los elementos integrantes de la tabla que contiene la tarifa, obedece a la intención de otorgar plena vigencia al principio democrático, dado que las circunstancias que se han descrito reflejan la dificultad para lograr consensos en torno a quiénes deben recibir el mismo trato frente a la ley, y quiénes son lo suficientemente distintos para pagar mayores impuestos o recibir más beneficios. A juicio de este Alto Tribunal, son los procesos democráticos los competentes para establecer tales distinciones.”

²⁷ Jurisprudencia 1a./J. 159/2007, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 111, «con número de registro digital: 170585», de rubro y texto: "SISTEMA TRIBUTARIO. SU DISEÑO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBRE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA, RESPETANDO LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES. El Texto Constitucional establece que el objetivo del sistema tributario es cubrir los gastos públicos de la Federación, del Distrito Federal y de los Estados y Municipios, dentro de un marco legal que sea proporcional y equitativo, por ello se afirma que dicho sistema se integra por diversas normas, a través de las cuales se cumple con el mencionado objetivo asignado constitucionalmente. Ahora bien, la creación del citado sistema, por disposición de la Constitución Federal, está a cargo del Poder Legislativo de la Unión, al que debe reconocérsele un aspecto legítimo para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico cumplan con sus propósitos de la mejor manera, sin pasar por alto que existen ciertos límites que no pueden rebasarse sin violentar los principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en



De tal manera que este Tribunal Constitucional tampoco advierte que el aumento de la tasa del impuesto en análisis viole el principio de proporcionalidad tributaria, pues para ello, se requeriría demostrar que la nueva tasa es desproporcional, ruinosa o exorbitante, lo cual en la especie no acontece.²⁸

En corolario a lo anterior, resulta infundado el concepto de invalidez en estudio y se reconoce la validez de los artículos **21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31** de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, pues no resultan contrarios al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 29/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de acuerdo con lo establecido en el considerando cuarto de esta determinación.

materia impositiva. En tal virtud, debe señalarse que el diseño del sistema tributario, a nivel de leyes, pertenece al ámbito de facultades legislativas y que, como tal, lleva aparejado un margen de configuración política –amplio, mas no ilimitado–, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal del tributo, por lo que el hecho de que en un determinado momento los supuestos a los que recurra el legislador para fundamentar las hipótesis normativas no sean aquellos vinculados con anterioridad a las hipótesis contempladas legalmente, no resulta inconstitucional, siempre y cuando con ello no se vulneren otros principios constitucionales."

²⁸ Jurisprudencia 2a./J. 116/2011, Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 564, «con número de registro digital: 161613», de rubro y texto: "IMPUESTO SOBRE LA RENTA. EL AUMENTO DE SU TASA NO VIOLA LA GARANTÍA DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. El aumento referido del 28% al 30% previsto en el artículo segundo, fracción I, inciso a), de las disposiciones de vigencia temporal de la Ley del Impuesto sobre la Renta, contenido en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2009, en relación con el numeral 10 de la ley citada, no viola la garantía de proporcionalidad tributaria prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así, ya que en el proceso legislativo relativo, el legislador expresamente consideró que tal aumento derivó de la insuficiencia de ingresos públicos disponibles y para evitar que se elevara la deuda pública correspondiente, lo cual es válido desde el punto de vista de la potestad tributaria pues, en todo caso, para que las citadas disposiciones vulneraran dicha garantía se requeriría demostrar que la nueva tasa es desproporcional sobre el patrimonio gravado por ese tributo, siendo ruinoso o exorbitante; sin que pueda tomar en cuenta para probar lo anterior la mayor o menor dificultad para pagarlo."



SEGUNDO.—Es parcialmente procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 30/2019, promovida por diversos integrantes de la Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

TERCERO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 30/2019 respecto de los artículos del 32 al 61 y del 82 al 92 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto Número 116, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, en los términos precisados en el considerando cuarto de esta ejecutoria.

CUARTO.—Se reconoce la validez de los artículos del 21 al 31 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto Número 116, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión.

QUINTO.—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 los puntos resolutivos primero y 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 Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos del 32 al 61 y del 82 al 92 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto Número 116, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.



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 reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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 del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos del 21 al 31 de la Ley de Hacienda del Estado de Michoacán de Ocampo, expedida mediante Decreto Número 116, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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 siete de noviembre de dos mil diecinueve previo aviso a la presidencia.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 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 4 de octubre 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. LEGITIMACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA PROMOVERLA EN TANTO NO SE EMITA LA DECLARATORIA DE ENTRADA EN VIGOR DE LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

III. 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 (ARTÍCULOS 75-A; 141, FRACCIONES IV Y V; Y, 107, FRACCIÓN VII, PÁRRAFO TERCERO, TODOS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

IV. PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA. MARCO CONSTITUCIONAL QUE RIGE SU REGULACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75-A DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

V. PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA. SU ORIGEN Y PRINCIPALES REFORMAS CONSTITUCIONALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75-A DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VI. PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA. DELITOS RESPECTO DE LOS QUE PROCEDE DECRETARLA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 19, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75-A DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VII. PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA. CORRESPONDE AL JUEZ DECRETARLA CUANDO DETERMINE QUE EL DELITO IMPUTADO AL INDICIADO SE ENCUENTRA PREVISTO DE FORMA EXPRESA EN LOS ARTÍCULOS 19, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS



UNIDOS MEXICANOS Y 167 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75-A DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

VIII. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIRLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75-A DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

IX. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR LOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75-A DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

X. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. EL LEGISLADOR ORDINARIO FEDERAL ESTÁ FACULTADO PARA ESTABLECER LOS DELITOS QUE DEBEN CONSIDERARSE COMO GRAVES, LOS CUALES SÓLO PUEDEN SER AQUELLOS QUE SE COMETAN CONTRA LA SEGURIDAD DE LA NACIÓN, EL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD Y DE LA SALUD, LO CUAL SE REITERA EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75-A DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XI. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LA REGULACIÓN DE LOS SUPUESTOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA POR PARTE DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES VULNERA EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, AL SER ÉSTA UNA FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75-A DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XII. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LA REGULACIÓN DE LOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA POR PARTE DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES NO TIENE UN CARÁCTER COMPLEMENTARIO NI RESULTA NECESARIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES



(INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75-A DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75-A DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

**XIV. TIPICIDAD. CONSTITUYE UN PRESUPUESTO INDISPENSABLE DEL ACRE-
DITAMIENTO DEL INJUSTO PENAL Y LA BASE FUNDAMENTAL DEL PRIN-
CIPIO DE LEGALIDAD EN TODAS SUS DERIVACIONES (INVALIDEZ DEL
ARTÍCULO 141, FRACCIONES IV Y V, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO
DE AGUASCALIENTES).**

**XV. PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN SU VERTIENTE DE
TAXATIVIDAD. SÓLO PUEDE OBLIGAR AL LEGISLADOR A UNA DETERMI-
NACIÓN SUFICIENTE Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE (INVALI-
DEZ DEL ARTÍCULO 141, FRACCIONES IV Y V, DEL CÓDIGO PENAL PARA
EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).**

**XVI. 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 (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO
141, FRACCIONES IV Y V, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE
AGUASCALIENTES).**

**XVII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. CONS-
TITUYE 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 JURÍDI-
CAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 141, FRACCIONES IV Y V, DEL CÓDIGO
PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).**

**XVIII. ROBO EQUIPARADO. ANÁLISIS DOGMÁTICO DE SU TIPO PENAL (INVA-
LIDEZ DEL ARTÍCULO 141, FRACCIONES IV Y V, DEL CÓDIGO PENAL PARA
EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).**



XIX. ROBO EQUIPARADO. LA OMISIÓN DE ESTABLECER EL ELEMENTO SUBJETIVO ESPECÍFICO DISTINTO AL DOLO GENÉRICO EN AQUEL DELITO CONSISTENTE EN EL CONOCIMIENTO QUE DEBE TENER EL SUJETO ACTIVO DE QUE LOS OBJETOS DEL DELITO SON PARTE DE LA COMISIÓN DE UN ILÍCITO ANTERIOR, VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 141, FRACCIONES IV Y V, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XX. LESIONES DOLOSAS. LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DETERMINA LA APLICACIÓN DE UNA SANCIÓN AGRAVADA POR RAZONES DE GÉNERO, EN COMPARACIÓN CON LA PREVISTA PARA EL DELITO SIMPLE, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VII, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XXI. LEYES PENALES. PARA SER CONSTITUCIONALES DEBEN RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA, A FIN DE QUE LA APLICACIÓN DE LAS PENAS NO SEA INFAMANTE, CRUEL, EXCESIVA, INUSITADA, TRASCENDENTAL O CONTRARIA A LA DIGNIDAD DEL SER HUMANO (ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VII, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XXII. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL, LA GRAVEDAD DE LA PENA DEBE SER PROPORCIONAL A LA DEL HECHO ANTIJURÍDICO Y A LA DEL GRADO DE AFECTACIÓN AL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO, DE MANERA QUE LAS PENAS MÁS GRAVES DEBEN DIRIGIRSE A LOS TIPOS PENALES QUE PROTEGEN LOS BIENES JURÍDICOS MÁS IMPORTANTES (ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VII, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XXIII. PENA DE PRISIÓN MÁXIMA EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA PENA DE 40 A 60 AÑOS DE PRISIÓN PARA EL DELITO DE LESIONES DOLOSAS AGRAVADAS COMETIDAS



EN RAZÓN DE GÉNERO, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS (ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VII, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS PENALES CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 75-A Y 141, FRACCIONES IV Y V, AMBOS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XXV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS EFECTOS RETROACTIVOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA DE CARÁCTER PROCESAL PENAL DEBEN PRECISARSE POR LOS OPERADOS JURÍDICOS COMPETENTES PARA DECIDIR Y RESOLVER, EN CADA CASO CONCRETO SUJETO A SU CONOCIMIENTO, DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 75-A DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XXVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA QUE REGULA UN TIPO PENAL TIENE EFECTOS RETROACTIVOS SIN POSIBILIDAD DE QUE LOS OPERADORES JURÍDICOS DECIDAN Y RESUELVAN LOS EFECTOS DE ESA RETROACTIVIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 141, FRACCIONES IV Y V, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XXVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 75-A Y 141, FRACCIONES IV Y V, AMBOS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 125/2017 Y SU ACUMULADA 127/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2 DE JUNIO DE 2020. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: ÉRIKA YAZMÍN ZÁRATE VILLA.



Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente a dos de junio de dos mil veinte, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Procuraduría General de la República (PGR).

I. Antecedentes

1. **Presentación de las demandas.** La CNDH y la PGR promovieron acciones de inconstitucionalidad en las que cuestionaron diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, publicadas mediante el Decreto Número 127 en el Periódico Oficial del Estado de la entidad citada el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete.¹

2. **Conceptos de invalidez.** Los promoventes hicieron valer los siguientes:

I. La CNDH:

i. Artículo 75-A, fracciones IV, XI y XII, del Código Penal para Estado de Aguascalientes

- La promovente refiere que esta disposición establece un catálogo de delitos para la procedencia de la prisión preventiva oficiosa distinto al contemplado en el artículo 19 de la Constitución Federal, lo cual vulnera los derechos humanos a la libertad personal, de tránsito, debido proceso legal, seguridad jurídica, y principio de excepcionalidad de la prisión preventiva, al posibilitar la aplicación de la medida cautelar por delitos no previstos en la Norma Fundamental.

¹ Escritos presentados el veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación.



- Los delitos enunciados en las fracciones IV, XI y XII no encuadran en alguno de los supuestos establecidos dentro del listado limitativo contenido en la Constitución Federal y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, razón por la que deben tildarse de inconstitucionales, al transgredir el principio de excepcionalidad que debe regir la procedencia de la medida cautelar.

- Aunque el legislador ordinario tiene facultad de delimitar el catálogo de delitos graves en su normatividad penal, la prisión preventiva oficiosa debe atender a la excepcionalidad contenida en el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución Federal, para aplicarla como *última ratio* y en la salvaguarda de derechos de terceros –como las víctimas de delitos–.²

- Al establecerse la restricción de la libertad en razón de la prisión preventiva oficiosa, ésta no debe ser excedida por los Estados dentro de su legislación.³

ii. Artículo 141, fracciones IV y V, del Código Penal para Estado de Aguascalientes

- La promovente afirma que estas hipótesis normativas vulneran los derechos a la seguridad jurídica y a la presunción de inocencia, así como los principios de legalidad –en su vertiente de taxatividad– y pro persona.

- Si bien se establece el tipo penal para sancionar una conducta, de la lectura a su contenido no se advierte que el legislador de Aguascalientes haya dispuesto de forma clara y exacta la descripción típica tratándose del elemento subjetivo, en el sentido de que se requiere el conocimiento del sujeto activo –de que los bienes que adquiera, comercialice o posea sean robados– para la configuración del ilícito.

- Este delito sólo se puede configurar mediante dolo, es decir "con conocimiento de causa". Dicho elemento integrador no puede obviarse, puesto que

² Cita la tesis 1a. CXCIX/2014 (10a.), de la Primera Sala, de rubro siguiente: "LIBERTAD PERSONAL. LA AFECTACIÓN A ESE DERECHO HUMANO ÚNICAMENTE PUEDE EFECTUARSE BAJO LAS DELIMITACIONES EXCEPCIONALES DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL."

³ Citó algunas consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 25/2013 y 31/2013, sobre las restricciones al derecho de la libertad personal, donde se reconoce el contenido del artículo 19 en su carácter taxativo.



podrían existir infinidad de operaciones sobre objetos producto del delito sin el conocimiento de los adquirentes. En esta tesitura, se permite que cualquier persona que desee realizar un acto de adquisición o transferencia –incluso de buena fe– cometa el hecho delictivo.

- La promovente señala que las fracciones mencionadas violan el principio de presunción de inocencia, en tanto no atienden al elemento subjetivo de tener conocimiento del origen ilícito de los objetos y de ocultar dolosamente dicha información, tanto a los terceros a los que transfiera y adquieran –bajo cualquier modalidad de la propiedad– los bienes robados, así como a las autoridades respectivas.

- Las fracciones impugnadas no brindan seguridad jurídica a los destinatarios de la norma, pues al no establecerse la calidad específica en el sujeto activo, las personas no conocerán con certeza que la realización de sus conductas puede actualizar una hipótesis penal.⁴

- El legislador local no agotó todos los elementos suficientes para brindar tipos penales claros y precisos, y para encuadrar dentro del principio de exacta aplicación de la ley penal. Al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas sobre la conducta reprochable, así como la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito. Las fracciones impugnadas no cumplen con los requisitos que le son exigibles al legislador penal, debido a que las mismas omiten señalar de manera precisa y exacta el elemento subjetivo del tipo.⁵

- Como fue afirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la vulneración del principio de taxatividad pudiera traer aparejado la violación de algún otro derecho fundamental, como la libertad personal.⁶

⁴ Cita algunas consideraciones de la sentencia de 18 de noviembre de 2004, del Caso De la Cruz Flores Vs. Perú, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

⁵ Cita la tesis P. XXI/2013 (10a.), de rubro siguiente: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, CONTENIDO EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SALVAGUARDA LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LAS PERSONAS."

⁶ Aduce que la Corte Interamericana, en los casos Fermín Ramírez Vs. Guatemala y Castillo Petrucci y otro Vs. Perú, señaló que la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la



- La norma impugnada es una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos de libertad personal, libertad de tránsito, legalidad en su vertiente de taxatividad, debido proceso, principios de presunción de inocencia y seguridad jurídica, y para los objetivos de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible.

- Finalmente, la promovente solicita que, en caso de que las normas impugnadas sean tildadas de inconstitucionales, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, 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.

II. La PGR:

i. Violación a los artículos 1o. y 19 de la Constitución Federal

- El artículo 75-A del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, al establecer un catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, viola los artículos 1o. y 19 de la Constitución Federal, ya que regula una restricción a la libertad personal que es de orden constitucional.

- Refiere que la prisión preventiva oficiosa es una restricción válida al derecho humano a la libertad, puesto que se configura en el texto constitucional de manera directa. En este sentido, el artículo 19 constitucional distingue los delitos por los cuales procede la prisión preventiva oficiosa, sin que de alguna porción del mismo se desprenda que las Legislaturas Locales estén facultadas para determinar sus supuestos de procedencia.

- Todo asunto que verse sobre una restricción constitucional exige que su escrutinio se despliegue de la manera menos expansiva posible, en tanto constituya una excepción a la aplicabilidad del principio *pro persona* consagrado en

conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no susceptibles de ser punibles.



el artículo 1o. constitucional. En consecuencia, el artículo 75-A del Código Penal para el Estado de Aguascalientes vulnera el precepto constitucional mencionado en relación con el 19 de la Norma Suprema al regular los supuestos en que procede la prisión preventiva oficiosa.

ii. Invasión de esfera competencial al regular catálogo de prisión preventiva oficiosa

- La promovente aduce que, a partir de la entrada en vigor de la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Federal, la Federación y las Legislaturas de los Estados se encuentran impedidas para emitir disposiciones inherentes a la materia procedimental penal, por lo que es el Congreso Federal la única autoridad con facultad para emitir la legislación única en materia procedimental penal a fin de generar homogeneidad en el sistema.⁷

- En consecuencia, la promovente aduce que la alteración del catálogo de delitos por los cuales procede la prisión preventiva oficiosa constituye una violación a la competencia exclusiva del Congreso Federal para legislar en materia adjetiva.

iii. Violación del principio de seguridad jurídica

- Refiere que el artículo 75-A del Código Penal para el Estado de Aguascalientes vulnera el principio de seguridad jurídica, al establecer los delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa. Lo anterior, en virtud de que este catálogo es diferente del establecido por el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales que detalla los delitos que ameritan prisión preventiva.

⁷ Refirió que en la acción de inconstitucionalidad 12/2014 se analizó la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Morelos, donde la Suprema Corte resolvió que los congresos locales ya no pueden normar en materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, como hacían en términos del artículo 124 constitucional. Así, ya sólo podrán ejercer las facultades que, en términos del régimen de concurrencia se les reconozcan. Citó la aplicación de este impedimento legislativo en las Legislaturas, el estudio realizado por esta Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad 107/2014 (veinte de agosto de dos mil quince); 29/2015 (primero de abril de dos mil dieciséis), 35/2015 (dieciocho de mayo de dos mil diecisiete).



- La promovente concluye que lo anterior se traduce en un estado de incertidumbre para el gobernado y para el operador, al no establecer los parámetros o supuestos exactos de los delitos graves que ameriten el dictado de la prisión preventiva oficiosa.

iv. El artículo 107, fracción VII, segundo párrafo, del Código Penal para el Estado Aguascalientes vulnera el principio de proporcionalidad previsto en el primer párrafo del artículo 22 de la Constitución Federal

- La promovente aduce que el principio de proporcionalidad previsto por el artículo 22 constitucional impone la necesidad de comparar la pena enjuiciada con otras penas asignadas a otros delitos, y que no resulta legítimo comparar las penas previstas para los delitos en contra de la libertad personal con las de los delitos contra la vida. La ilegitimidad proviene, por un lado, de que los bienes protegidos resultan inconmensurables y, por otro lado, de que una mayor penalidad puede explicarse por la intensidad en la afectación del bien jurídico o por razones de política criminal.

- En el caso concreto, la escala comparación con la que se debe contrastar la pena prevista por el delito de lesiones dolosas por razones de género lo constituyen las penalidades para los tipos calificados que atentan contra la integridad física.

- Entre el delito de lesiones dolosas calificadas que ponen en peligro la vida y el de lesiones por razones de género existe una marcada desproporción. Mientras el primero prevé una penalidad de 5 a 11.6 años,⁸ el delito de lesiones dolosas por razones de género (el cual se cuestiona) prevé una penalidad de 40 a 60 años. Por tanto, es evidente una desproporción entre las penalidades fijadas para tipos penales con bienes jurídicos iguales.

- Aunque la intención del legislador es la protección de personas históricamente vulnerables, ello no es razón suficiente para inobservar los principios

⁸ La promovente señala que es la cantidad equivalente a dos terceras partes de mínimos y máximos tratándose de las lesiones dolosas que ponen en peligro la vida, previstas en el artículo 104, fracción VI, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.



constitucionales por los que debe velar el legislador al momento de emitir su norma penal.

3. **Admisión de las demandas.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con el número **125/2017** y, por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que actuara como instructor en el procedimiento.⁹ Posteriormente, se formó, registró y acumuló el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad hecha valer por la Procuraduría General de la República con el número **127/2017** por existir identidad respecto del decreto legislativo impugnado en la **125/2017**.¹⁰

4. El Ministro instructor admitió a trámite las acciones de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Aguascalientes para que rindieran sus respectivos informes, y dar vista al procurador general de la República para que formulara el pedimento que le corresponde antes del cierre de instrucción.¹¹

5. **Informes.** El presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Aguascalientes y el secretario general de Gobierno del Estado de Aguascalientes –en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad–, rindieron sus respectivos informes.¹² El presidente de la mesa directiva defendió la constitucionalidad de la norma que en esta acción se cuestiona, y el secretario general de Gobierno del Estado de Aguascalientes defendió la constitucionalidad de los actos imputados al gobernador del Estado de Aguascalientes.

El Ministro instructor tuvo por presentados los informes rendidos y concedió a las partes el plazo legal respectivo a efecto de que formularan sus alegatos por escrito.¹³

⁹ Acuerdo de veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete. Foja 50 y 50 vuelta del expediente en que se actúa.

¹⁰ Acuerdo de veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete. *Ibidem*, fojas 89 y 89 vuelta.

¹¹ Acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete. *Ibidem*, fojas 90-92.

¹² *Ibidem*, fojas 116 a 123 vuelta, y 583 a 588.

¹³ Acuerdos de treinta y treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. *Ibidem*, fojas 581-582 y 608-609.



6. **Cierre de instrucción.** Se tuvieron por formulados los alegatos de la CNDH y de la PGR, y al haber transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formularlos, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción.¹⁴ Mediante acuerdo posterior, se tuvieron por formulados oportunamente los alegatos del presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Aguascalientes,¹⁵ porque los depositó en la oficina de correos antes del cierre referido.

II. Competencia

7. El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, incisos c) y g), de la Constitución Federal,¹⁶ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁷ toda vez que se cuestiona la constitucionalidad de diversos preceptos contenidos en el Decreto 127, por el cual se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

III. Oportunidad

8. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (en adelante, ley reglamentaria) prevé que: a) el

¹⁴ Acuerdo de dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete. *Ibidem*, foja 657-658.

¹⁵ Si bien en proveído de dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete se ordenó el cierre de instrucción, el escrito de alegatos se depositó en la oficina de correos de la localidad el quince de noviembre de dos mil diecisiete, por lo que los alegatos se tuvieron por formulados oportunamente. Acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete. *Ibidem*, fojas 665 y 665 vuelta.

¹⁶ **Artículo 105.** ...

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. ...

"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."

¹⁷ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) 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, y c) cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles.¹⁸

9. En atención a lo anterior, si el decreto impugnado se publicó el lunes veintiuno de agosto de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes,¹⁹ el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el martes veintidós de agosto de ese año y concluyó el lunes veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete.

10. Lo anterior debido a que nuestro Tribunal Pleno declaró inhábiles los días diecinueve, veinte, veintiuno y veintidós de septiembre de ese año, mediante circulares 1/2017-P y 2/2017-P, en el entendido de que no corrían términos, por causas de fuerza mayor de conocimiento público. Es así que al recorrerse el plazo correspondiente hasta el domingo veinticuatro del mismo mes y año, con fundamento en el artículo 60 de la ley reglamentaria,²⁰ el lunes veinticinco era el último día para la presentación del escrito correspondiente. Si los escritos de demanda fueron recibidos por este Alto Tribunal el lunes veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, se concluye que su presentación resulta oportuna.

IV. Legitimación

11. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, la peticionaria

¹⁸ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

¹⁹ Fojas 123-136 del expediente en que se actúa.

²⁰ "Artículo 60. ... Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente ..."



debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

12. Por un lado, tratándose de la legitimación en la acción de inconstitucionalidad 125/2017, Luis Raúl González Pérez actúa en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, personalidad acreditada por copia certificada del acuerdo de designación de trece de noviembre de dos mil catorce, emitido por el Senado de la República.²¹ El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que dicha comisión podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales, que vulneren los derechos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.²² Bajo esa premisa, si la demanda fue presentada por Luis Raúl González Pérez, quien en virtud de su carácter de presidente se encuentra legitimado para interponerla en representación de la CNDH,²³ y que además aduce la violación a distintos derechos humanos, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad 125/2017 fue interpuesta por parte legitimada.

13. Por otro lado, tratándose de la legitimación en la acción de inconstitucionalidad 127/2017, Raúl Cervantes Andrade actuó en su carácter de procurador general de la República, personalidad acreditada por copia certificada de

²¹ Foja 41 del expediente en que se actúa.

²² **"Artículo 105. ...**

"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 ...".

²³ El artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos establece que:

"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.



la designación de veintiséis de octubre de dos mil dieciséis.²⁴ Al respecto, debe precisarse que el diez de febrero de dos mil catorce se reformó el artículo 105, fracción II, inciso c) y se adicionó el inciso i) para señalar que tiene legitimación el fiscal general de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

14. Al respecto, es necesario considerar que el artículo décimo sexto transitorio de la reforma constitucional mencionada establece que las adiciones y reformas al artículo 105, fracciones II, incisos c) e i), entrarán en vigor en la fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión, siempre que expida la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. Por lo anterior, al no haberse emitido la Ley relativa a la Fiscalía General de la República a la fecha de la presentación de la acción de inconstitucionalidad, es posible concluir que seguía en vigor el anterior inciso c) de la fracción II del artículo 105 constitucional.²⁵ Este artículo faculta al procurador general de la República para ejercer este medio de control constitucional contra leyes estatales, por lo cual este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad 127/2017 fue interpuesta por parte legitimada.

V. Causales de improcedencia

15. Al no haber sido alegada alguna causal de improcedencia indudable y manifiesta,²⁶ ni advertirse por este Alto Tribunal, resulta procedente el estudio de los conceptos de invalidez.

²⁴ Foja 87 del expediente en que se actúa.

²⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano."

²⁶ Como refiere la tesis P. LXXII/95, del Tribunal Pleno, de rubro y texto siguientes: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE. Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de



16. No pasa desapercibido que, mediante decreto de nueve de julio de dos mil dieciocho, fue reformada la fracción XI del artículo 75-A del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, y que el contenido la fracción XII de ese numeral fue transferido a la fracción XVII después de agregar nuevos supuestos de prisión preventiva oficiosa mediante decreto de ocho de julio de dos mil diecinueve.

17. Sin embargo, esas porciones normativas conservan el mismo contenido que presentaban cuando fueron impugnadas en las acciones de inconstitucionalidad de este expediente.²⁷ Además, al tratarse de materia penal, no es necesario el análisis de su contenido material para determinar si opera alguna causal, pues la decisión de este Alto Tribunal pudiera tener efectos retroactivos. En ese orden de ideas, no se actualiza respecto de dichos cambios la cesación de efectos prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 65, ambos de la ley reglamentaria de la materia.²⁸

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, octubre de 1995, página 72.

²⁷ Tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

XI. Sustracción de menores e incapaces, prevista en el artículo 127, salvo que el inculpado sea familiar del menor o incapaz objeto de sustracción o retención; y (Énfasis añadido)	(Reformada, P.O. 9 de julio de 2018) XI. Sustracción de menores e incapaces, prevista en el artículo 127, salvo que el inculpado sea familiar del menor o incapaz objeto de sustracción o retención;
XII. Los supuestos establecidos en las leyes generales y federales correspondientes, que ameriten prisión preventiva oficiosa respecto a los hechos punibles que prevean tales ordenamientos;	(Adicionada, [N. de E. Reubicada], P.O. 8 de julio de 2019) XIV. Los supuestos establecidos en las leyes generales y federales correspondientes, que ameriten prisión preventiva oficiosa respecto a los hechos punibles que prevean tales ordenamientos.

²⁸ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...



18. Si bien el criterio general del Tribunal Pleno consiste en que la acción de inconstitucionalidad es improcedente cuando hayan cesado los efectos de la norma impugnada,²⁹ este tribunal puede dar efectos retroactivos a las sentencias que dicte en relación con normas de naturaleza penal en términos del artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia. Por tanto, no procede sobreseer aun cuando esas normas fueron reformadas, ya que la eventual declaratoria de invalidez podría surtir efectos.³⁰

19. Por otra parte, tampoco se actualiza la causal de cesación de efectos señalada en el párrafo anterior en relación con el artículo 107, fracción VII, párrafo tercero, en cuanto a la porción normativa "*En el caso de la Fracción VII, se aplicará al responsable de 40 a 60 años de prisión ...*". Aun cuando dicha fracción y el enunciado citado fueron derogados por el decreto de once de junio de dos mil dieciocho, al tratarse de normas de naturaleza penal, las mismas pueden seguir surtiendo efectos respecto de los casos en los que el delito se hubiera cometido bajo su vigencia. Entonces, procede analizar dichas normas ya que una posible declaratoria de inconstitucionalidad puede llegar a tener impacto en los procesos penales en los que dicha norma haya sido aplicada durante su vigencia.³¹

"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.

"La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."

²⁹ Tesis de jurisprudencia P./J. 24/2005 y P./J. 8/2004, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA." y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA." consultables, respectivamente, en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 782 y Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 958.

³⁰ En tal sentido se han resuelto las acciones de inconstitucionalidad 12/2014, en sesión de siete de julio de dos mil quince y 1/2014, en sesión de tres de agosto de dos mil quince.

³¹ Como refiere la tesis P. IV/2014 (10a.), del Pleno, de rubro y texto siguientes: "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



20. Lo mismo sucede con el cambio del artículo 141, fracción V, del Código Penal del Estado de Aguascalientes que fue reformado con la publicación del Periódico Oficial de la entidad el tres de junio de dos mil diecinueve.³²

VI. Estudio de fondo

1. Análisis del artículo 75-A en el que se establecen delitos de prisión preventiva oficiosa³³

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 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.", visible en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, página 227.

³²

Artículo impugnado	Artículo reformado
" Artículo 141. Robo Equiparado. Se equipara al robo la conducta de quien: "..." "V. A quien adquiera, comercialice o tenga la posesión de bienes muebles que sean producto de robo, según se haya acreditado denuncia ante la autoridad competente."	" Artículo 141. Robo Equiparado. Se equipara al robo la conducta de quien: "..." "V. A quien adquiera, comercialice o tenga la posesión de uno o más bienes muebles que sean producto de robo, según se haya acreditado denuncia ante la autoridad competente."

³³ Se siguen las consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 30/2017 y 63/2018 y su acumulada 64/2018, así como 143/2017. La primera por unanimidad de once votos a favor del



1.1 Conceptos de invalidez y porciones normativas controvertidas

21. En esencia, en las **demandas se alega** lo siguiente:

- El artículo 75- A del Código Penal del Estado de Aguascalientes establece un catálogo de delitos por los que procede la prisión preventiva oficiosa que son distintos a los establecidos en el artículo 19 constitucional.

- El legislador ordinario tiene facultad para delimitar el catálogo de delitos graves en su normativa penal, sin embargo, el establecimiento de esa medida cautelar es excepcional al tratarse de una restricción a la libertad.

- El Congreso de la Unión es el único facultado para emitir la legislación única en materia procedimental penal, por lo que la inclusión de nuevos delitos a los que les corresponda prisión preventiva oficiosa constituye una violación a esa competencia exclusiva.

22. Aun cuando la CNDH únicamente impugnó tres fracciones del artículo 75-A, debe considerarse impugnado todo el precepto, porque en la demanda de la PGR –ahora FGR– se atacó el contenido de la totalidad del numeral, cuyo contenido es el siguiente:

(Adicionado, P.O. 21 de agosto de 2017)

"Artículo 75-A. Hechos punibles de prisión preventiva oficiosa. Conforme a lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se considerarán

sentido del proyecto, con ocho votos en contra de las consideraciones y a favor del criterio competencial. La segunda por unanimidad de votos a favor del sentido del proyecto; el Ministro Franco González Salas, con reserva de criterio y anuncia voto concurrente; el Ministro Aguilar Morales, en contra de consideraciones, al igual que el Ministro Pardo Rebolledo; la Ministra Piña Hernández, por consideraciones diversas y reserva su derecho a formular voto concurrente; el Ministro Pérez Dayán, en contra de consideraciones; y el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reserva también su derecho a formular voto concurrente. La tercera por unanimidad de once votos a favor de la propuesta del proyecto; el Ministro Franco González Salas con reservas, los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo en contra de consideraciones y con anunció de voto concurrente; la Ministra Piña Hernández por consideraciones diferentes, también anunció voto concurrente, el Ministro Pérez Dayán en contra de consideraciones.



delitos graves y por tanto se aplicará prisión preventiva oficiosa, a las siguientes figuras típicas:

"i. Homicidio doloso, previsto en los artículos 97 y 99;

"ii. Femicidio, previsto en el artículo 97-A;

"iii. Homicidio doloso calificado previsto en el artículo 107;

"iv. Lesiones dolosas calificadas, previstas en el artículo 107, en relación con el artículo 104, fracciones V y VI;

"v. Atentados al pudor o atentados al pudor equiparado, previsto en el artículo 115, cuando la víctima sea menor de doce años de edad o que por cualquier causa no pueda resistir la conducta del sujeto activo;

"vi. Corrupción de menores e incapaces, prevista en el artículo 116;

"vii. Pornografía infantil o de incapaces, prevista en el artículo 117;

"viii. Violación, prevista en el artículo 119;

"ix. Violación equiparada, prevista en el artículo 120;

"x. Tráfico de menores, prevista en los párrafos primero y segundo del artículo 126;

"xi. Sustracción de menores e incapaces, prevista en el artículo 127, salvo que el inculpado sea familiar del menor o incapaz objeto de sustracción o retención; y,

"xii. Los supuestos establecidos en las leyes generales y federales correspondientes, que ameriten prisión preventiva oficiosa respecto a los hechos punibles que prevean tales ordenamientos ..."



1.2 Facultades para regular la prisión preventiva oficiosa

23. En el **artículo 19 constitucional**, vigente en el momento de la solución de este caso,³⁴ se expresa:

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

"Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva 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. El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose

³⁴ Precisando que se toma en cuenta el texto vigente al momento de resolver la presente acción de inconstitucionalidad, el cual fue reformado en 12 de abril de 2019, conforme a la tesis de jurisprudencia de este Tribunal Pleno número P./J. 12/2002, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, febrero de 2002, página 418, cuyos rubro y texto son: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER. Al ser la acción de inconstitucionalidad un medio de control de la constitucionalidad de normas generales, emitidas por alguno de los órganos que enuncia el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el estudio de los conceptos de invalidez que se hagan valer debe efectuarse a la luz de las disposiciones constitucionales vigentes en el momento de resolver, aun cuando la presentación de la demanda sea anterior a la publicación de reformas o modificaciones a la Norma Fundamental, ya que a nada práctico conduciría examinar la constitucionalidad de la ley impugnada frente a disposiciones que ya dejaron de tener vigencia."



de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud ...³⁵

24. En el **artículo 19 constitucional** se especifica que **el Juez ordenará** la prisión preventiva oficiosa para los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, **así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.**

25. Para tener claridad sobre el alcance y significado del precepto, es conveniente verificar su evolución a partir del **procedimiento legislativo** de la reforma constitucional **de dieciocho de junio de dos mil ocho** en la que se modificó de manera relevante el sistema procesal penal en nuestro país, pasando de un sistema mixto a un sistema acusatorio y oral.

26. Con dicha reforma, el artículo 19 de la Constitución Federal fue modificado con el objeto de regular concretamente lo relativo al sistema de prisión preventiva oficiosa, como parte del sistema penal acusatorio, **acorde con el principio de presunción de inocencia. El constituyente consideró adecuado**

³⁵ Ese precepto fue reformado el doce de abril de dos mil diecinueve.



establecer los principios de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de esa medida cautelar. En el dictamen de la Cámara de Origen, se refirió lo siguiente:

"Artículo 19

"Cambio de denominación: auto de vinculación

"En esta reforma se modifica el nombre del tradicional auto de sujeción a proceso para sustituirlo por el de auto de vinculación a proceso. La idea de sujeción denota justamente una coacción que por lo general lleva aparejada alguna afectación a derechos; en cambio, vinculación únicamente se refiere a la información formal que el ministerio público realiza al indiciado para los efectos de que conozca puntualmente los motivos por los que se sigue una investigación y para que el Juez intervenga para controlar las actuaciones que pudiera derivar en la afectación de un derecho fundamental. Se continuará exigiendo, no obstante, acreditar el supuesto material.

"Estándar para el supuesto material

"Al igual que en el caso del artículo 16 constitucional, la nueva redacción del artículo 19 constitucional se prevé modificar el estándar probatorio para el libramiento del auto de vinculación a proceso. La razón de ello es fundamentalmente la misma que ya se expuso en su oportunidad al abordar el artículo 16. En este punto habría que agregar que el excesivo estándar probatorio que hasta ahora se utiliza, genera el efecto de que en el plazo de término constitucional se realice un procedimiento que culmina con un auto que prácticamente es una sentencia condenatoria. Ello debilita el juicio, única fase en la que el imputado puede defenderse con efectivas garantías, y fortalece indebidamente el procedimiento unilateral de levantamiento de elementos probatorios realizado por el ministerio público en la investigación, el cual todavía no ha sido sometido al control del contradictorio. La calidad de la información aportada por el ministerio público viene asegurada por el control horizontal que ejerce la defensa en el juicio, en tal sentido, no es adecuado que en el plazo de término constitucional se adelante el juicio.



"Medidas cautelares y prisión preventiva

"Para los efectos de evitar los excesos cometidos hasta ahora con la prisión preventiva, se acordó establecer el principio de subsidiariedad y excepcionalidad para la procedencia de este instituto. La aplicación de medidas cautelares, las cuales son auténticos actos de molestia, procederá únicamente cuando exista la necesidad de cautela del proceso o de protección de las víctimas. Esto quiere decir que sólo cuando exista necesidad de 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; cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, procederá la aplicación de alguna medida cautelar de las que prevea la ley. **La prisión preventiva sólo procederá cuando ninguna otra medida cautelar sea suficiente para el logro de los propósitos indicados.**

"Este nuevo diseño es acorde con el principio de presunción de inocencia. Diversos procesalistas clásicos y contemporáneos han hecho notar, con razón, la inevitable antinomia que supone afectar los derechos de las personas sometiéndolas a prisión preventiva, sin que antes se haya derrotado su presunción de inocencia en un juicio en el que se respeten todas las garantías del debido proceso. La antinomia es de por sí insalvable, pero para paliarla en alguna medida **se prevé que la procedencia de tales afectaciones sea excepcional.**

"Otro de los elementos que se debe tener en cuenta es que las **medidas cautelares sean proporcionales, tanto al delito que se imputa, como a la necesidad de cautela.** Los riesgos mencionados con anterioridad admiten graduación y nunca son de todo o nada, dependerán de cada caso concreto. **Por ello es que la necesidad de cautela siempre deberá ser evaluada por el Ministerio Público y justificada por él ante el Juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.**

"Finalmente, la procedencia de las medidas cautelares deberá estar regida por el principio de subsidiariedad, de modo tal que siempre se opte por aquella medida cautelar que sea lo menos intrusiva para la esfera jurídica de los particulares. El propósito en este caso será provocar la menor afectación posible.



"Prisión preventiva y delitos graves

"A la regulación de las medidas cautelares en aquellos casos en los que se trate de delitos graves y de delincuencia organizada **se le da un tratamiento diverso. Se pretende evitar que se produzca con el tema de los delitos graves y la delincuencia organizada, lo que hasta ahora ha venido sucediendo, es decir, que sea el legislador ordinario el que en definitiva decida a qué casos se aplica la Constitución y cuáles requieren un tratamiento excepcional por tratarse de delitos graves o delincuencia organizada.** Debe apreciarse que se requiere una regulación especial de las medidas cautelares cuando se trate de estos casos; sin embargo, **las excepciones tienen que estar previstas en el propio texto constitucional, ya que si se hace un reenvío a la ley, inevitablemente se debilita el principio de supremacía constitucional.**

"Cuando por primera vez se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito de que éstos fueran excepcionales. **No obstante, la experiencia estatal y federal ha mostrado que este sistema excepcional ha colonizado el resto del ordenamiento. Hoy por hoy existe un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos están calificados como graves por la legislación ordinaria.** Con la finalidad de superar este estado de cosas se impone **que sea la propia Constitución la que determine aquellos casos excepcionales,** para los que bastará acreditar el supuesto material para que en principio proceda la prisión preventiva.

"El propio artículo 19 constitucional establece la posibilidad de que los ordenamientos procesales **de las entidades federativas y de la Federación,** incorporen una excepción al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva recién explicado. Se prevé que el Juez aplique prisión preventiva para los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios especialmente violentos como armas y explosivos, **así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud,** si el Ministerio Público logra acreditar, en audiencia, las condiciones exigidas para vincular a proceso por esos delitos.



"La decisión sobre medidas cautelares es evidentemente revisable, tan es así que expresamente se prevé que se podrá revocar la libertad de los individuos ya vinculados a proceso, cuando se acrediten los extremos previstos en la propia Constitución y de conformidad con lo que disponga la ley ..." (Énfasis añadido).

27. Asimismo, conviene destacar que el artículo 19 señalado fue reformado nuevamente el **catorce de julio de dos mil once**, con el objeto de introducir **el delito de trata de personas** en la gama de delitos respecto de los cuales el Juez debe ordenar la prisión preventiva de manera oficiosa, como parte del sistema penal acusatorio. En el dictamen de la Cámara de Origen, de diez de febrero de dos mil once, se estableció lo siguiente:

"Quinta. En esas condiciones vertidas en los puntos anteriores, esta Comisión Dictaminadora considera necesario proponer una reforma al párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución, para que la trata de personas se incorpore a los delitos en los cuales el Juez declara oficiosamente la prisión preventiva cuando el imputado esté siendo procesado, lo anterior toma fundamento por la afectación social que produce el ilícito y por el riesgo de que el sujeto activo se sustraiga de la acción de la justicia."

28. De acuerdo con esos procedimientos de reforma constitucional, es posible interpretar la segunda parte del párrafo segundo del artículo 19 de la Constitución Federal en el sentido de que establece un **listado taxativo** de delitos respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos. Estos delitos **no son disponibles para el legislador local**, debido a que lo que se pretendió con la reforma constitucional y el establecimiento preciso de tales delitos como casos de excepción respecto de los que procede la prisión preventiva oficiosa, fue **evitar los excesos cometidos hasta ese momento con la prisión preventiva, ya que si se hace un reenvío a la ley, inevitablemente se debilita el principio de supremacía constitucional**.

29. Esto atendiendo a que, desde que se creó el sistema de delitos graves para la procedencia de la libertad provisional bajo caución, se tenía el propósito



de que éstos fueran excepcionales. No obstante, la experiencia estatal y federal mostró que este sistema excepcional había "colonizado" el resto del ordenamiento, existiendo un enorme abuso de la prisión preventiva, toda vez que la mayoría de los delitos estaban calificados como graves por la legislación ordinaria. Por tanto, con la finalidad de superar este estado de cosas, el Constituyente consideró necesario que fuera **la propia Constitución la que determinará aquellos casos excepcionales**, en los que bastaría acreditar el supuesto material para que –en principio– proceda la prisión preventiva.

30. Por esas razones, la norma constitucional establece expresamente que será **el Juez quien ordenará** la prisión preventiva oficiosa si el Ministerio Público logra acreditar, en audiencia, las condiciones exigidas para vincular a proceso por esos delitos. Por lo anterior, deberá ser el propio juzgador quien, atendiendo al arbitrio judicial, determine si el delito que se le imputa al indiciado se encuentra dentro del catálogo establecido en la norma constitucional en forma expresa; pues, en palabras del propio Constituyente Permanente, la necesidad de cautela siempre deberá ser evaluada por el ministerio público y justificada por él ante el Juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.

31. Conforme a todo lo anterior, se puede llegar **a una primera aproximación de solución al caso**, pues el proceso de reforma constitucional de dos mil ocho parece autorizar que el legislador federal y las Legislaturas Locales pueden establecer un catálogo de delitos que se considerarán graves, respecto de los cuales procede prisión preventiva oficiosa, relacionados con **la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y la salud**.

32. Sin embargo, **esa reforma de dos mil ocho que estableció el sistema penal acusatorio no debe analizarse de manera aislada**. Es indispensable concatenarla con la reforma constitucional del **ocho de octubre de dos mil trece, relativa al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** que corresponde a una compleja modificación al modelo procesal penal, en la que se establecieron las bases para el tránsito de un proceso inquisitivo a uno acusatorio y lograr su uniformidad en el país,



por lo que **se determinó que únicamente el Congreso de la Unión sería competente para legislar en materia de procedimientos penales**, mecanismos alternos de solución de controversias y ejecución de sanciones.

33. Lo anterior se destaca, puesto que la prisión preventiva –oficiosa o justificada– tiene la naturaleza de medida cautelar y, por ende, forma parte de las cuestiones procesales del sistema penal acusatorio, en virtud de que el artículo 2o. del Código Nacional de Procedimientos Penales señala que el objeto de esa legislación es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos.³⁶ Esto implica que todos los aspectos establecidos dentro de esos rubros no pueden ser materia de regulación en normas estatales, ni siquiera a manera de reiteración, en tanto que el código mencionado, de acuerdo con su precepto 1o.,³⁷ es de observancia general en toda la República para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.

34. Entonces, no se puede estudiar el contenido de la exposición de motivos relativa al artículo 19 constitucional –en su reforma de dos mil ocho– sin tener presente la facultad del Congreso de la Unión en materia de proceso penal, por lo que procede hacer referencia a lo que establece el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuyo contenido es el siguiente:

³⁶ **Artículo 2o. Objeto del código**

"Este código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso 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."

³⁷ **Artículo 1o. Ámbito de aplicación**

"Las disposiciones de este código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."



"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 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." (Énfasis añadido).



35. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes³⁸ que la referida norma constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.

³⁸ Las **acciones de inconstitucionalidad 30/2017 y 63/2018 y su acumulada 64/2018**, así como **143/2017**. La primera por unanimidad de once votos a favor del sentido del proyecto, con ocho votos en contra de las consideraciones y a favor del criterio competencial. La segunda por unanimidad de votos a favor del sentido del proyecto; el Ministro Franco González Salas, con reserva de criterio y anuncia voto concurrente; el Ministro Aguilar Morales, en contra de consideraciones, al igual que el Ministro Pardo Rebolledo; la Ministra Piña Hernández, por consideraciones diversas y reserva su derecho a formular voto concurrente; el Ministro Pérez Dayán, en contra de consideraciones; y el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reserva también su derecho a formular voto concurrente. La tercera por unanimidad de once votos a favor de la propuesta del proyecto; el Ministro Franco González Salas con reservas, los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo en contra de consideraciones y con anuncio de voto concurrente; la Ministra Piña Hernández por consideraciones diferentes, también anunció voto concurrente, el Ministro Pérez Dayán en contra de consideraciones. La **acción de inconstitucionalidad 12/2014**, resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron votos concurrentes. Cuyas consideraciones fueron reiteradas al resolver la **acción de inconstitucionalidad 107/2014**, en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Así como en la **acción de inconstitucionalidad 29/2015**, en sesión de once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron votos concurrentes. La **acción de inconstitucionalidad 106/2014** se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de muchas consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 13, fracción III, 15, fracción V, 65 y 66 de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal. El Ministro



36. En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley única en proceso penal y demás supuestos supracitados, se privó a los Estados la atribución con la que

Cossío Díaz anunció voto concurrente. Asimismo, se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con reservas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en 1) declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 14, fracción I, en la porción normativa ", tanto en el juicio como cuando se haga uso de la prueba anticipada", y 55, en la porción normativa "y no se haya interpuesto recurso alguno", de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal, 2) determinar que las declaratorias de invalidez tengan efectos retroactivos al veinticinco de octubre de dos mil catorce, fecha de la publicación de las normas analizadas en el Periódico Oficial local, y 3) precisar simplemente efectos retroactivos, excluyendo todas las acciones específicas para los jueces. Los Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La **acción de inconstitucionalidad 52/2015** se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 86, párrafos primero, segundo y tercero –salvo la porción normativa "quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el fiscal general"-, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Asimismo, Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total del precepto, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de fondo, consistente en la declaración de invalidez del artículo 86, párrafos tercero, en la porción normativa "quienes contarán con diez días, a partir de la notificación, para presentar su inconformidad por escrito ante el Fiscal General", y cuarto a séptimo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes. La **acción de inconstitucionalidad 29/2015** se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes. Asimismo, se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte primera, consistente en no extender la declaración de invalidez a otros artículos del ordenamiento en estudio. El Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Finalmente, las **acciones de inconstitucionalidad 12/2014, 1/2014, 107/2014, 106/2014, 15/2015, 29/2015, 52/2015, 35/2015, 109/2014, 134/2015, 113/2015 y su acumulada 116/2015, 22/2015 y su acumulada 23/2015, 115/2015, 110/2014, 59/2016, 35/2016, 19/2016, 75/2016, 23/2016, 21/2016 y 117/2015.**



anteriormente contaban para legislar en relación con esa materia en términos del artículo 124 de la Constitución Federal.

37. La citada reforma constitucional tiene como finalidad **la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales** a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo, que se expone enseguida:

"Dictamen de la Cámara de Senadores (origen):

"...

"A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, por el Senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene: 'Ahora bien, entre aquellas entidades donde



ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, **se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución. Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:**

"• No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.

"• Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.

"• Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.

"• No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.

"• No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.

"• Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

"• No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.

"• Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.



"• Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.

"• En relación con los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de 'prueba' cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.

"• No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;

"• Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;

"• Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

"Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

"Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en este último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.

"Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una Ley Nacional en materia de Procedimientos Penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente.



"Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones." (Énfasis añadido).

Dictamen Cámara de Diputados (Revisora):

"b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso

"En el inciso 'c', se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la república.

"En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.

"Es por ello, que el año del 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatez, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.

"Contar con un sistema procesal penal que dé certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta Comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entrara en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.



"En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a lograr los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un Estado de derecho óptimo en su ejercicio.

"...

"Qué elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

"• Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.

"• Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.

"• Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.

"• Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.

"• Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.

"• Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.

"• La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.

"• **Certeza jurídica para el gobernado.**

"• Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas." (Énfasis añadido).



38. En términos del régimen transitorio,³⁹ dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

39. Así las cosas, conviene hacer referencia a que **en el libro primero "Disposiciones generales", título VI "Medidas de Protección Durante la Investigación, Formas de Conducción del Imputado al Proceso y Medidas Cautelares" capítulo I "Medidas de protección y providencias precautorias"**, se localiza el **artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales**, que a en su parte conducente dice:

"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.

³⁹ **"TRANSITORIOS**

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

"Segundo. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto.

"Tercero. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos."



"En el supuesto de que el imputado esté siendo procesado por otro delito distinto de aquel en el que se solicite la prisión preventiva, deberá analizarse si ambos procesos son susceptibles de acumulación, en cuyo caso la existencia de proceso previo no dará lugar por sí sola a la procedencia de la prisión preventiva.

"El Juez de Control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

"Las leyes generales de salud, secuestro y trata de personas establecen los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"Se consideran delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa, los previstos en el Código Penal Federal de la manera siguiente:

"I. Homicidio doloso previsto en los artículos 302 en relación al 307, 313, 315, 315 Bis, 320 y 323;

"II. Genocidio, previsto en el artículo 149 Bis;

"III. Violación prevista en los artículos 265, 266 y 266 Bis;

"IV. Traición a la patria, previsto en los artículos 123, 124, 125 y 126;

"V. Espionaje, previsto en los artículos 127 y 128;

"VI. Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;

"VII. Sabotaje, previsto en el artículo 140, párrafo primero;



"VIII. Los previstos en los artículos 142, párrafo segundo y 145;

"IX. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201; Pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; Turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; Lencinamiento de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204 y pederastia, previsto en el artículo 209 Bis;

"X. Tráfico de menores, previsto en el artículo 366 Ter;

"XI. Contra la salud, previsto en los artículos 194, 195, 196 Bis, 196 Ter, 197, párrafo primero y 198, parte primera del párrafo tercero.

"El Juez no impondrá la prisión preventiva oficiosa y la sustituirá por otra medida cautelar, únicamente cuando lo solicite el Ministerio Público por no resultar proporcional para garantizar la comparecencia del imputado en el proceso, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima y de los testigos o de la comunidad. Dicha solicitud deberá contar con la autorización del titular de la Procuraduría o el funcionario que en él delegue esa facultad."

40. Así, se obtiene que en los artículos 19 de la Constitución Federal y 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales se establece un catálogo taxativo de delitos respecto de los que procede decretar la prisión preventiva oficiosa; asimismo, que **la ley determinará los delitos graves** respecto de los que también procederá decretarse dicha medida cautelar, únicamente para los casos que precisa, entendiéndose por ley el código mencionado. Conforme a lo expuesto, tratándose del artículo 19 constitucional y de la reforma referente a la facultad



del Congreso de la Unión para legislar en materia de proceso penal, debe considerarse que **el legislador local no está autorizado a establecer supuestos de prisión preventiva oficiosa para ningún tipo de delitos**, pues corresponderá al constituyente y al legislador federal lo relativo al catálogo de ilícitos con prisión preventiva oficiosa.

41. Lo anterior deriva de la lectura conjunta de la reforma constitucional de dos mil ocho en la que se estableció esa figura procesal en el modelo penal acusatorio, relacionada con el cambio de dos mil trece que determinó la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de proceso penal, puesto que la prisión preventiva es una medida cautelar que es parte del proceso penal acusatorio; por ende, únicamente regulable por el congreso mencionado.

42. Lo que se refuerza con los transitorios de la reforma del artículo 19 constitucional de doce de abril de dos mil diecinueve, porque en esos preceptos se estableció que, para los efectos a que se refiere el párrafo segundo del numeral referido, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones normativas necesarias para incluir en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales y demás ordenamientos correspondientes las hipótesis delictivas a que se refiere el artículo 19⁴⁰ en un lapso de noventa días siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la Federación. Con lo que se puede concluir que la referencia del precepto constitucional a otras leyes que podrán definir los delitos graves materia de prisión preventiva oficiosa se debe entender al código mencionado y a las leyes generales o federales que contienen delitos, pero no se debe considerar que el legislador local puede establecer esos supuestos.

43. Por otra parte, no se podría pensar que el legislador local puede establecer supuestos de prisión preventiva oficiosa para delitos graves contra la salud y contra la seguridad nacional, toda vez que la Constitución Federal en su artículo 73, fracciones XVI, XXI, inciso b) y XXIX-M, otorga competencia al Congreso

⁴⁰ "Segundo. Para los efectos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 19, materia de este decreto, el Congreso de la Unión, en un lapso de 90 días siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la Federación, deberá realizar las adecuaciones normativas necesarias para incluir en el artículo 167 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y demás ordenamientos correspondientes las hipótesis delictivas a que se refiere el artículo 19."



de la Unión para **dictar leyes en materia de salubridad general de la República, expedir la legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y, para expedir leyes en materia de seguridad nacional.**⁴¹

44. Además, se reitera que el legislador local no podría estar autorizado para establecer prisión preventiva oficiosa para delitos graves referentes al libre desarrollo de las personas, en virtud de que toda regulación procesal –como es la medida cautelar referida– es facultad del Congreso de la Unión.

45. Conforme a las razones desarrolladas, **la última parte del segundo párrafo del artículo 19 constitucional**, de acuerdo con su proceso legislativo de dos mil ocho y la reforma constitucional de dos mil trece relativa a las facultades del Congreso de la Unión, **debe entenderse como una permisión dirigida al legislador Federal y no a las Legislaturas Locales.** En efecto, la Norma Fundamental, además de establecer un catálogo de delitos que se considerarán graves y, por ende, en que procederá la prisión preventiva oficiosamente, también abre la posibilidad para que el legislador ordinario Federal establezca los delitos que deben considerarse como graves para tal efecto, **los cuales sólo pueden ser aquellos que se cometan contra la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud;** es decir la propia Constitución otorga competencia a ese legislador, para tal establecimiento, lo cual se reitera el **Código Nacional de Procedimientos Penales.**

⁴¹ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 18 de enero de 1934)

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

"...

(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 2013)

"XXI. Para expedir:

"...

"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;

"...

(Adicionada, D.O.F. 5 de abril de 2004)

"XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes."



46. Lo anterior es concordante con la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política Federal –del ocho de octubre de dos mil trece– que establece como facultad exclusiva del Congreso de la Unión la de legislar en materia de proceso penal. De acuerdo con los motivos expuestos por el Poder Constituyente Permanente, esta limitación a la libertad configurativa local obedece a la finalidad de homologar las normas aplicables a todos los procesos penales en una sola regulación nacional que permita uniformidad y operatividad en el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional.

47. De este modo, se considera que esa homogeneidad también debe alcanzar a la figura procesal de la prisión preventiva oficiosa a través de su regulación directamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Nacional de Procedimientos Penales, lo que también permitirá cumplir con las aspiraciones del constituyente en la reforma de dos mil ocho que estableció el sistema penal acusatorio, en cuanto a no permitir el uso indiscriminado de esa medida cautelar.

48. Así las cosas, de acuerdo con las consideraciones que este Tribunal Pleno ha expuesto, **son sustancialmente fundados los conceptos de invalidez** que se establecieron al inicio de este apartado, pues la totalidad del artículo 75-A, adicionado el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, viola el artículo 19 constitucional y las facultades del Congreso de la Unión.

49. En ese orden de ideas, lo fundado resulta de que en esta ejecutoria se ha establecido que las Legislaturas Locales no pueden regular lo relativo a delitos a los que corresponda prisión preventiva oficiosa, porque la medida cautelar es un tema procesal que es facultad del Congreso de la Unión la cual ni por reiteración está permitida a los Poderes Legislativos Locales.

50. En efecto, las entidades federativas ya no tienen facultades para legislar sobre la materia procesal penal, a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional en el que se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia penal.⁴²

⁴² Acciones de inconstitucionalidad 12/2014, 107/2014 y 106/2014. Asimismo, esto ha sido reiterado en otros precedentes, tales como las acciones de inconstitucionalidad 52/2015, 109/2014, 23/2016 y 117/2015, entre otros.



51. Además, ese artículo 75-A –adicionado el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete– no tiene un carácter complementario y tampoco resulta necesario para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, en términos de su artículo octavo transitorio,⁴³ ya que establecen supuestos para la procedencia de la medida cautelar denominada prisión preventiva oficiosa que tiene naturaleza procesal.

52. Así las cosas, al ser fundados los conceptos de invalidez, referidos a la incompetencia del Congreso del Estado de Aguascalientes para legislar en la materia de prisión preventiva oficiosa, y habiendo tenido como consecuencia la invalidez de lo impugnado, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, de acuerdo con la jurisprudencia P./J. 32/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

2. Análisis del artículo 141, fracciones IV y V, respecto al que se alega violación al principio de taxatividad en el delito de robo equiparado por no establecer como elemento del tipo que la persona debe conocer que los objetos son provenientes de un ilícito anterior.

2.1 Argumentos de inconstitucionalidad y contenido de la norma controvertida

53. En los conceptos de invalidez, en síntesis, se alega que el delito impugnado sólo se puede configurar mediante dolo, es decir "con conocimiento de causa", por lo que ese elemento no puede obviarse, puesto que podrían existir infinidad de operaciones sobre objetos producto del delito sin el conocimiento de los adquirentes. De lo contrario, se permitiría que cualquier persona que desee realizar un acto de adquisición o transferencia –incluso de buena fe– cometa el hecho delictivo. Por estas razones, las porciones normativas atacadas violan el principio de taxatividad.

⁴³ "Artículo octavo. Legislación complementaria

"En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento."



54. Las porciones **normativas controvertidas** son las que se destacan:

"Artículo 141. Robo Equiparado. Se equipara al robo la conducta de quien:

"I. Adquiera o posea ilegítimamente uno o más vehículos robados.

"II. Desmantele algún o algunos vehículos robados o comercialice conjunta o separadamente sus partes.

"III. Comercialice o trafique de cualquier manera con vehículo o vehículos robados.

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"IV. A quien adquiera, comercialice o esté en posesión de uno o más dispositivos electrónicos con capacidad de conectarse a internet de manera inalámbrica por medio de cualquier tipo de red, que tenga denuncia de robo ante la autoridad competente; o

(Adicionada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"V. A quien adquiera, comercialice o tenga la posesión de bienes muebles que sean producto de robo, según se haya acreditado denuncia ante la autoridad competente.

"Al responsable de robo equiparado se le aplicarán de 2 a 4 años de prisión y de 100 a 200 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, cuando se cometa en el supuesto de la fracción I.

"Se aplicarán de 4 a 6 años de prisión y de 200 a 400 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, cuando se cometa en cualquiera de los supuestos de las fracciones II y III.

(Adicionado, P.O. 21 de agosto de 2017)

"Se aplicarán de 2 a 4 años de prisión y de 100 a 300 días multa, y al pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, cuando el valor de la afectación patrimonial exceda de cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización; y de 6 meses a 2 años y de 50 a 150 días de multa cuando



el valor de la afectación patrimonial no exceda de cien veces el valor diario de la unidad de medida y actualización, cuando se cometa en cualquiera de los supuestos previstos en la (sic) Fracciones IV y V.

"2.2 Principio de legalidad en su vertiente de taxatividad."

55. El principio de legalidad es el principal límite impuesto por las exigencias del Estado de derecho al ejercicio de la potestad punitiva e incluye una serie de derechos para la ciudadanía que genéricamente pueden reconducirse a la imposibilidad de que el Estado intervenga penalmente más allá de lo que le permite la ley.⁴⁴

56. De acuerdo con dicho principio, sólo se puede castigar un hecho si su punibilidad se encuentra prevista en una ley antes de su comisión. La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal, y constituye la base fundamental del principio de legalidad.⁴⁵

57. El principio de taxatividad exige que la descripción típica no sea vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Para garantizar que no se infrinja la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta.

58. En consecuencia, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que el objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma.

59. Sin embargo, no se debe exigir al legislador recoger absolutamente todos los matices con que se expresa la realidad y éste debe acudir frecuentemente

⁴⁴ El principio de legalidad está en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 14. ... En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito que se trata ..."

⁴⁵ Amparo en revisión 455/2011, resuelto por la Primera Sala, por unanimidad de cinco votos en sesión de veintinueve de junio de dos mil once.



a términos amplios que deben ser concretados por los Jueces en su función interpretativa de las normas, porque es imposible que la ley enumere todas las posibles formas de aparición de una situación. Cuando ello se intenta, se cae en la utilización de enumeraciones casuísticas que generalmente no agotan todas las posibilidades fácticas y obligan a interpretaciones forzadas para evitar lagunas de punibilidad.⁴⁶ Por consiguiente, una disposición jurídica no es necesariamente inconstitucional si el legislador no define cada vocablo que utiliza, ya que tornaría imposible la función legislativa.⁴⁷

⁴⁶ Apoya lo expuesto la jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.) de la Primera Sala, con los siguientes datos de identificación y texto: "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. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables. Asimismo, esta Primera Sala ha reconocido que una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa. Es por eso que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz que requiere que los textos legales que contienen normas penales únicamente describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, por lo que la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual. En este sentido, puede esclarecerse una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores determinaciones. Ahora bien, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción; de ahí que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudir tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, Tomo II, mayo de 2016, página 802.

⁴⁷ Al respecto, se cita la tesis jurisprudencial 1a./J. 83/2004, cuyos datos de identificación y rubro son los siguientes: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR. Es cierto que la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su vaguedad, ambigüedad, confusión y contradicción; sin embargo, de un análisis integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se llega a la conclusión de que ninguno de los artículos que la componen establece, como requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios –considerando también a los de la materia penal– defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Lo anterior es así, porque las leyes



60. Cabe puntualizar que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe efectuarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como en contraste (u observando) dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, a veces se puede atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas y sus posibles destinatarios.⁴⁸

no son diccionarios y la exigencia de un requisito así, tornaría imposible la función legislativa, pues la redacción de las leyes en general se traduciría en una labor interminable y nada práctica, teniendo como consecuencia que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función. De ahí, que resulte incorrecto y, por tanto, inoperante, el argumento que afirme que una norma se aparta del texto de la Ley Fundamental, porque no defina los vocablos o locuciones utilizados, pues la contravención a ésta se debe basar en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad en contra de los particulares gobernados y ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en los términos que emplean.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 170.

⁴⁸ Sirve de apoyo la tesis aislada 1a. CCCXX/2015 (10a.) de la Primera Sala, por lo que se exponen sus datos de identificación y texto: "ASALTO. LAS EXPRESIONES "ASENTIMIENTO" Y "FIN ILÍCITO", PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 173 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO, NO VULNERAN EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD DE LA NORMA, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha referido que la taxatividad prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas penales únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas: la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual; así, para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe efectuarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como en contraste (u observando) dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, esta Primera Sala ha ido más allá al considerar imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas, (iv) y a sus posibles destinatarios. Ahora bien, si en el artículo 173 del Código Penal para el Estado de Hidalgo, se establecen las expresiones 'asentimiento' y 'fin ilícito', debe decirse que la palabra 'asentimiento' se entiende en un lenguaje natural como la acción por la que una persona expresa su consentimiento; en otras palabras, es el acto expreso o tácito de manifestación de la voluntad. Asimismo, la palabra 'fin ilícito' se entiende en un lenguaje natural como el objeto o motivo por el que se lleva a cabo la ejecución de una acción contraria a las reglas de conducta, en el caso, eminentemente establecidas en las leyes de carácter jurídico. Significados de los que el destinatario de la norma puede



61. Como se explicó, para que un enunciado normativo cumpla con la exigencia de taxatividad es necesario que la norma sea clara y precisa, es decir, de tal forma que no sea vaga ni ambigua y sea evidente para el juzgador la conducta que se pretende sancionar en concordancia con el bien jurídico tutelado que se busca proteger. Por ello, el análisis del grado de concreción de los elementos integradores del tipo penal serán los que permitirán establecer si se cumple o no con la exigencia de taxatividad que requiere para su eficacia el principio de legalidad.

62. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma, es decir, que los tipos penales describan claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen.

63. Por tanto, el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, exige 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, y su finalidad es preservar los principios penales de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma.

64. La exigencia de taxatividad no genera impunidad ni puede traducirse en la alteración de la política criminal del legislador, ya que dicho principio no protege únicamente al presunto culpable, sino también a la sociedad. En efecto, la exigencia de taxatividad genera seguridad jurídica no sólo para el gobernado al conocer con exactitud aquello que se considera delito, sino que permite que las autoridades encargadas de aplicar la norma penal no actúen arbitrariamente, ya que al no describirse exactamente la conducta reprochable en el tipo penal se corre un doble riesgo: que se sancione a los gobernados por conductas que, no

entender cuál es la conducta prohibida, pues puede comprender que está prohibido hacer uso de violencia sobre una persona para vencer su resistencia u oposición para la ejecución de un acto contrario a la ley; es decir, para la realización de una conducta que viola el orden jurídico positivo; de ahí que no es contrario al principio de taxatividad de la norma el que el legislador no establezca una definición para estos conceptos lingüísticos.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 950.



estando integradas en el tipo de manera expresa, sean ubicadas dentro del mismo por el órgano jurisdiccional; o que estando integradas en el tipo penal, por su ambigüedad, el órgano jurisdiccional determine que no se ubican en el mismo.

65. Es por ello que el legislador debe describir las conductas punibles de manera abstracta, pero suficientemente delimitada como para englobar en ella todos los comportamientos de características esencialmente comunes que atenten contra un bien jurídico relevante para la sociedad.

2.3 El tipo penal y sus elementos

66. Toda norma penal sustantiva comprende dos componentes: la descripción de una determinada clase de acciones u omisiones antisociales, que dan contenido al tipo, y la descripción de una clase de consecuencias penales que dan contenido a la punibilidad.

67. El tipo penal es, entonces, la descripción de una conducta como acreedora de pena, la descripción legal de un delito,⁴⁹ o bien, la descripción de la conducta prohibida, que lleva a cabo el legislador, en el supuesto de hecho de una norma penal.⁵⁰

68. El tipo consta de los tres elementos: objetivos, normativos y **subjetivos**. Los primeros son los elementos descriptivos del mismo, que se concretan en el mundo exterior, esto es, que puedan ser percibidos por los sentidos. Son las referencias, de mera descripción objetiva. Así, tenemos como elementos objetivos: la conducta –acción u omisión–, el bien jurídico, la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el objeto material, el nexo causal y las circunstancias de modo, tiempo o lugar.

69. Por su parte, los elementos normativos son aquellas situaciones o conceptos complementarios, impuestos en los tipos penales que requieren de una

⁴⁹ Castellanos Tena, Fernando, *Lineamientos elementales de Derecho Penal*, Porrúa, México, 1999.

⁵⁰ Muñoz Conde, Francisco, *Derecho Penal, parte general*, 4a. edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 285.



valoración cognoscitiva, jurídica, cultural o social. Son aquellos elementos que implican una especial valoración judicial.⁵¹

70. Los **elementos subjetivos** son aquellas referencias a características subjetivas, no observables por los sentidos, del autor. Esto es, referencias a estados de ánimo, propósito o estados de conciencia del autor de producir un cierto resultado.⁵²

71. Ahora bien, en todos los tipos penales, existen como elementos necesarios cuando menos la descripción de una conducta –de acción o de omisión– cuya realización se traduce en la lesión o puesta en peligro de un bien jurídico tutelado, la realización de la conducta de forma dolosa o culposa y la forma de intervención de los sujetos activos. Esto es, para que una hipótesis normativa pueda tener la función de tipo penal necesariamente debe contener los referidos elementos, mismos que al acreditarse implican la tipicidad de una conducta.

72. Adicionalmente, si el tipo penal lo requiere, deberán acreditarse otros elementos que caracterizan o describen una conducta delictiva específica; así, si el tipo lo requiere, deberán acreditarse: a) las calidades del sujeto activo o pasivo (por ejemplo, homicidio en razón del parentesco); b) el resultado y su atribuibilidad a la conducta (por ejemplo, daño en propiedad ajena); c) el objeto material (como ejemplo, despojo); d) los medios utilizados (violación); e) circunstancias de lugar, tiempo, modo y ocasión (espionaje); f) los elementos normativos (cópula, cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento) g) los elementos subjetivos específicos (abuso sexual –ánimo lascivo–) y h) las demás circunstancias que la ley prevea.

73. Sin embargo, de acuerdo con las necesidades del caso que se resuelve, nos centraremos en los elementos subjetivos diferentes al dolo.

⁵¹ Luna Castro, José Nieves, *El concepto de tipo penal en México*, 2a. edición, Porrúa, México, 2000, pp. 23-27.

⁵² *Ibidem*, pp. 27-34.



2.4 Análisis dogmático del tipo penal controvertido

74. **Conductas.** Necesariamente de acción, con la cual el sujeto activo realiza una de las siguientes conductas:

- Adquirir, comercializar o poseer dispositivos electrónicos para conectarse a internet de manera inalámbrica por medio de cualquier tipo de red, cuando esos bienes tengan denuncia de robo ante la autoridad competente.

- Adquirir, comercializar o poseer los bienes muebles que sean producto del robo, según se haya acreditado en la denuncia ante la autoridad competente.

75. **Sujeto activo.** El tipo penal, después de señalar que se equipara al robo "la conducta de quien", no indica una calidad específica del sujeto activo.

76. **Elemento normativo.** Es establecido por el legislador con la finalidad de tipificar una determinada conducta. En el caso que nos ocupa, se refiere a los dispositivos electrónicos con capacidad para conectarse a internet de manera inalámbrica por medio de cualquier tipo de red y los bienes muebles que tengan denuncia de robo ante autoridad competente.

77. **Objeto material.** En el delito que nos ocupa, es uno o varios dispositivos electrónicos con capacidad para conectarse a Internet de manera inalámbrica por medio de cualquier tipo de red con denuncia de robo, así como bienes muebles robados.

78. Elemento **subjetivo específico.** No se incluyó expresamente.

2.5 Ausencia de elemento subjetivo específico

79. El dolo típico o dolo genérico implica conocer todos los componentes del tipo penal –saber– y querer –voluntad– la realización del tipo penal, ésta es la parte subjetiva del tipo doloso. Sin embargo, en ocasiones se requiere que concurren otros elementos subjetivos para la realización del ilícito, que son todos aquellos requisitos de carácter subjetivos distintos al dolo.⁵³

⁵³ Mir Puig, Santiago, *Derecho Penal, Parte General*, Editorial Montevideo de Buenos Aires, Novena Edición, 2001, p. 287.



80. En efecto, el dolo es el elemento general del tipo subjetivo, pero existen elementos subjetivos del tipo específicos que no se presentan en todos los tipos penales, mismos que revisten diversas formas—fines, motivaciones y conocimientos determinados de una conducta ilícita anterior, por ejemplo—. En determinados tipos penales, la concurrencia de los elementos subjetivos específicos es necesaria para confirmar que la conducta del sujeto activo está prohibida de acuerdo con la naturaleza del tipo penal.⁵⁴

81. Ejemplo de las consideraciones anteriores es la siguiente tesis aislada de la entonces Suprema Corte, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"GANADO ROBADO, DELITO DE COMPRA DE (LEGISLACIÓN DE MI-CHOACÁN). Analizando los elementos del delito de compra de ganado robado, se observa que además de que el agente debe tener la intención de adquirir ganado, el cual resulte después de procedencia ilegal, lo cual constituye el **dolo genérico** cuya existencia presume juris tantum el artículo 7o. del Código Penal de Michoacán, **también debe tener en el momento del delito**, esto es, de la adquisición, **un conocimiento de la calidad lícita o ilícita de aquello que desea comprar** y como tal calidad no es un hecho patente a primera vista o susceptible de ser percibido por los sentidos, tal conocimiento va desde la seguridad en la ilegal procedencia, hasta la mínima desconfianza en la ilicitud de la operación, constituyendo este conocimiento un dolo específico que debe darse junto con el genérico, para que el delito se configure. Esta idea que se forma el comprador de la ilicitud de la adquisición, se debe examinar cuidadosamente en cada caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias en que aquélla se verificó, la personalidad del adquirente, su edad, sexo, ocupación, ilustración, seguridad sus conocimientos sobre el comercio de ganado etcétera, para así establecer hasta qué punto sabía aquél la clase de operación que iba a realizar."⁵⁵ (Énfasis añadido).

82. En algunos tipos penales es necesario "un conocimiento especial" —llamado "a sabiendas"— para que aquéllos se realicen. Se considera que ese saber

⁵⁴ Díaz-Aranda, Enrique y otros, *Lineamientos prácticos de teoría del delito y proceso penal acusatorio*, Straf, México, 2016, p. 69.

⁵⁵ Sexta Época, registro: 260864, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XLIX, Segunda Parte, materia penal, página 51.



no puede ser sustituido por un "debía saber" ni por presunciones, ya que resulta indispensable que el sujeto activo sea consciente de aquello que es prohibido, no sólo en cuanto a cómo se constituye el tipo, sino, por ejemplo, que sea consciente de que las cosas que desea adquirir provienen de un delito de robo u otro ilícito anterior.

83. En ese orden de ideas, se destaca que pueden existir tipos penales que implican el elemento subjetivo específico por su naturaleza, aun cuando el legislador no lo haya establecido expresamente, pero que se hayan implícitos, como es el caso del robo, en el que no es indispensable que conste expresamente en el tipo penal el ánimo de apropiación.⁵⁶

⁵⁶ Tesis jurisprudencial 1a./J. 6/2008, de la Primera Sala, de rubro y texto: "ROBO. EL ÁNIMO DE LUCRO, NO ES UN ELEMENTO CONSTITUTIVO DEL TIPO PENAL DE DICHO DELITO (LEGISLACIONES FEDERAL, DE MICHOACÁN Y DE PUEBLA). El apoderamiento como elemento del tipo del delito de mérito, está constituido por dos aspectos, uno que es objetivo y el otro subjetivo. El aspecto objetivo, requiere el desapoderamiento de quien ejercía la tenencia del bien o de la cosa, implicando quitarla de la esfera de custodia, es decir, la esfera dentro de la que el tenedor puede disponer de ella; por ende, existe desapoderamiento, cuando la acción del sujeto activo, al quitar la cosa de aquella esfera de custodia, impide que el tenedor ejerza sobre la misma sus poderes de disposición. En relación al aspecto subjetivo, está constituido por la voluntad de someter la cosa al propio poder de disposición, ya que no es suficiente el querer desapoderar al tenedor, sino que es necesario querer apoderarse de aquélla; el aspecto subjetivo del apoderamiento, consiste en la simple disposición del bien inmueble, para fines propios o ajenos del agente, cualquiera que ellos sean; consiste en disponer de la cosa con el ánimo de apropiársela (propósito de apoderarse de lo que es ajeno), de usarla, de disponer de ella, según el arbitrio personal del delincuente. Ahora bien, en estricto acatamiento al principio de exacta aplicación de la ley penal que consagra el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el denominado 'ánimo de lucro' no se encuentra contemplado dentro de los elementos conformadores de los tipos penales de robo que prevén los artículos 367 del Código Penal Federal, 299 del Código Penal del Estado de Michoacán y 373 del Código de Defensa Social del Estado de Puebla, ya que junto al aspecto subjetivo de la acepción 'apoderamiento' o en el 'dolo' que se requiere como forma de realización del referido delito, no se prevé como elemento de tipificación. Además, el delito de robo es de consumación instantánea, pues se configura en el momento en el que el sujeto activo lleva a cabo la acción de apoderamiento, con independencia de que obtenga o no el dominio final del bien o de la cosa, ya que de conformidad con los ordenamientos legales mencionados (artículos 301 del Estado de Michoacán, 369 de la legislación federal, y 377 del Estado de Puebla), se tendrá por consumado el robo desde el momento en que el ladrón tiene en su poder la cosa robada, aun cuando después la abandone o lo desapoderen de ella; por lo que subordinar la consumación del robo a que el agente actúe con el ánimo de lucro, es condicionar el perfeccionamiento del delito a un elemento que no es constitutivo del tipo penal respectivo.", visible en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 234.



84. Sin embargo, **la situación descrita en el anterior párrafo no es aplicable en el tipo penal cuestionado**, porque el conocimiento que debe tener el sujeto activo de que los objetos del delito son parte de la comisión de un ilícito anterior no se sobreentiende con la lectura del tipo atacado.

85. Efectivamente, en el tipo penal analizado no se cumple con el mandato de taxatividad, pues la ausencia de referencia al elemento subjetivo específico –a sabiendas de que los objetos provienen de un delito de robo– no permite que la ciudadanía pueda tener clara la conducta prohibida y el radio de prohibición del tipo.

86. En consecuencia, al carecer el tipo penal de la expresión del conocimiento que el sujeto activo debe tener del delito anterior, lleva a considerar que la simple adquisición de productos señalados en el tipo penal analizado constituiría el ilícito, lo que evidentemente es una violación al principio anunciado.

87. Lo anterior, con independencia de que en los casos concretos resulte materia de prueba ese elemento subjetivo específico y que se le pudiera exigir alguna carga probatoria al sujeto activo, después de desvirtuada su presunción de inocencia por el acusador. Toda vez que en esas situaciones ya existirán hechos concretos materia de prueba y en la especie se está en un control abstracto en el que el principio de taxatividad exige que los tipos penales sean claros para la ciudadanía con una lectura simple del delito en la norma, para que precisamente en los juicios penales sí se le pueda exigir al sujeto activo que acredite la legal procedencia de los objetos sí esa postura alega en su defensa.

88. Finalmente, es importante apuntar que no se desconocen las discusiones de la dogmática penal en las que se menciona si el elemento subjetivo es parte de la culpabilidad –teoría causalista– y diferente al dolo, frente a la teoría finalista en la que el dolo es parte del tipo, por lo que "el conocimiento" sería integrante de éste y no de un componente distinto del dolo.

89. Empero, se considera que no es necesario resolver esa disputa en este caso, porque el impacto de esa discusión no se presenta en lo que debe contener el tipo penal para respetar el principio de taxatividad. La trascendencia de esa disputa teórica se advierte en lo relativo a la participación del sujeto activo en la acción delictiva, en la que a veces se consideran elementos personales en el



sentido de la culpabilidad, pero no como elementos subjetivos del injusto⁵⁷ o para el caso de establecer si en un caso concreto se presenta un error de tipo o un error de prohibición; por ende, lo que aquí se discute es lo relativo al cumplimiento del principio de taxatividad y a la claridad del contenido del tipo penal.

90. En consecuencia, se declara la invalidez de las fracciones IV y V del artículo 141 adicionadas el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete.

3. Análisis del artículo 107, fracción VII, respecto del que se alega violación a la proporcionalidad en la pena de prisión del delito de lesiones dolosas calificadas al cometerse por razones de género

3.1 Conceptos de invalidez y porción normativa impugnada

91. En los conceptos de invalidez se alega, en resumen, que la porción normativa controvertida viola el artículo 22 constitucional, porque el delito de lesiones dolosas en razón de género debe compararse en cuanto a su penalidad con tipos penales que atentan contra la integridad física. Así, se observa que el ilícito de lesiones dolosas calificadas que ponen en peligro la vida tiene una penalidad de cinco a once años seis meses de prisión, frente a la porción normativa impugnada cuya sanción privativa de prisión es de cuarenta a sesenta años, de ahí que resulte clara la desproporción, entre penas de delitos con bienes jurídicos similares.

92. La **porción** normativa **cuestionada** tiene el siguiente texto resaltado:

"Artículo 107. Homicidio y lesiones calificadas. El homicidio doloso y las lesiones dolosas serán considerados como calificadas,

"I. Cuando se cometan con:

"a) Premeditación;

"b) Ventaja;

⁵⁷ Roxin, Claus, *Derecho Penal, Parte General*, Tomo I, Fundamentos, La estructura de la teoría del delito, Traducción de la Segunda edición alemana, Civitas, España, p. 314.



"c) Alevosía;

"d) Traición; o

"e) Brutal ferocidad.

"II. Cuando la víctima sea menor de 15 años de edad;

"III. Cuando la víctima se dedique al ejercicio de las labores periodísticas, y el resultado se provoque con motivo del ejercicio de su profesión;

"IV. Cuando el resultado sea asociado a la discriminación de la víctima;

"V. Cuando el responsable tenga relación de pareja o de carácter conyugal, sea pariente consanguíneo en línea recta, ascendiente o descendiente sin limitación de grado, pariente colateral consanguíneo o afín hasta el cuarto grado, con la víctima;

"VI. Cuando la víctima esté sujeta a patria potestad, tutela, curatela o custodia del responsable; o

(Reformada, P.O. 21 de agosto de 2017)

"VII. En caso de que las lesiones dolosas se cometan por razones de género.

(Reformado, P.O. 21 de agosto de 2017)

"En el caso de homicidio doloso calificado a que se refieren las fracciones I a la III, se aplicará al responsable de 15 a 40 años de prisión, de 150 a 500 días multa y pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados. En el caso de las fracciones IV a la VI se aplicará al responsable de 20 a 50 años de prisión, de 500 a 1000 días de multa y pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio. **En el caso de la fracción VII, se aplicará al responsable de 40 a 60 años de prisión**, de 500 a 1000 días multa, el pago total de la reparación de los daños y perjuicios ocasionados, además perderá todos los derechos con relación a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio.



"Si las lesiones dolosas son calificadas, la punibilidad establecida en el artículo 104 se aumentará hasta en dos terceras partes en sus mínimos y máximos, privándose además al responsable de los derechos familiares que le correspondan, incluidos los de derecho sucesorio, en tratándose de los supuestos de las fracciones V y VI del presente artículo."

3.2. Validez de la porción normativa combatida

93. Este Pleno considera infundados los conceptos de invalidez, pues el cuántum de la pena en la porción normativa impugnada corresponde a la política criminal de la entidad federativa, la cual se considera razonable.

94. En efecto, se considera que el sistema de penas previsto en los códigos penales atiende a la importancia del bien jurídico protegido, la intensidad del ataque, la calidad de sujetos involucrados y el grado de responsabilidad subjetiva del agente, aunque también admite la ponderación de las razones de oportunidad condicionada por la política criminal del legislador.⁵⁸

⁵⁸ Tesis aislada 1a. CCXXXVI/2012 (10a.) de la Primera Sala, de rubro y texto: "HOMICIDIO CALIFICADO. LOS ARTÍCULOS 128 Y 138 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, QUE DETERMINAN LA APLICACIÓN DE UNA SANCIÓN AGRAVADA EN COMPARACIÓN CON LA PREVISTA PARA EL DELITO SIMPLE, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La previsión normativa para sancionar el delito de homicidio agravado no comprende una doble calificación o sanción de la conducta, sino la previsión de acciones concretas y la gradualidad del reproche en torno a las circunstancias que confluyen en su realización. Así, la sanción de 8 a 20 años de prisión prevista en el artículo 123 del Código Penal para el Distrito Federal, es aplicable únicamente a la acción de homicidio doloso neutro o simple intencional. En cambio, cuando concurre alguna circunstancia a las que se refiere el precepto 138, que agrava el reproche de la conducta, entonces la pena aplicable será de 20 a 50 años de prisión, en términos del numeral 128, pues ello obedece al incremento gradual en un marco de proporcionalidad de la sanción. La racionalidad jurídica que hay detrás de esta decisión legislativa es establecer una diferenciación al momento de sancionar una conducta de acuerdo a la actualización de las hipótesis o circunstancias que le imprimen gravedad, como sucede cuando se priva de la vida a una persona mediante ventaja, traición, alevosía o por retribución, entre otras. Por tanto, los artículos 128 y 138 del Código Penal para el Distrito Federal, al prever una sanción más severa que la aplicable al delito simple, por actualizarse alguna de las hipótesis o circunstancias que el segundo de los numerales señala, no violan el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impone la correlación con la gravedad del delito que se sanciona y la intensidad de afectación al bien jurídico."



95. Asimismo, debe destacarse que este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2007 consideró que el legislador tiene un amplio margen de libertad configuradora para crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones, entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados; todo ello de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o lleguen a causar en el conglomerado social.⁵⁹

96. En tal sentido, el legislador penal está facultado para emitir leyes que inciden en los derechos humanos de los gobernados (libertad personal, derecho a la propiedad, por ejemplo), estableciendo penas para salvaguardar diversos bienes –también constitucionales– que la sociedad considera valiosos (vida, salud, integridad física, etcétera).

97. Asimismo, debe precisarse que esas facultades del legislador no son ilimitadas, pues la legislación penal no está exenta de control constitucional,⁶⁰ ya

⁵⁹ Aprobada en sesión de 28 de agosto de 2008, de cuya ejecutoria se emitió la jurisprudencia P./J. 102/2008, visible en la página 599, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, que señala: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA. El legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, conforme a los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por esa razón, el Juez constitucional, al examinar la constitucionalidad de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficientes entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado."

⁶⁰ El criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia P./J. 130/2007, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de contenido: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA. De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que



que de conformidad con el principio de legalidad, el legislador penal debe actuar de forma medida y no excesiva al momento de regular las relaciones en ese ámbito, porque su posición como poder constituido dentro del Estado constitucional le impide actuar de forma arbitraria y en exceso de poder.

98. Lo anterior, porque el legislador en materia penal tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal; es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo a las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes penales, debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano.⁶¹

el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 8.

⁶¹ Jurisprudencia 1a./J. 114/2010 de la Primera Sala, cuyo rubro y texto establecen: "PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY. El legislador al crear las penas y el sistema para la imposición de las mismas, no cuenta con libertad absoluta para su establecimiento en la ley, sino que debe atender a diversos principios como lo es el de la proporcionalidad entre delito y pena, ya que de ello dependerá si su aplicación es no humanitaria, infamante, cruel o excesiva, o por el contrario, es acorde a los postulados constitucionales. La proporción entre delito y pena, en el caso del Poder Legislativo, es el de hacer depender la gravedad de la pena en forma abstracta, lo cual se encuentra relacionado con la naturaleza del delito cometido, el bien jurídico protegido y el daño que se causa al mismo. Esto permite advertir la importancia que tiene el que el Poder Legislativo justifique, en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas, para cuando una persona despliega una conducta considerada como delito. Lo anterior, permitirá que en un problema de constitucionalidad de leyes, se atienda a las razones expuestas por los órganos encargados de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o a las posibles finalidades u objetivos que se haya propuesto alcanzar. Así, lo relatado adquiere relevancia si se toma en consideración que al corresponderle al legislador señalar expresamente las razones de mérito, el órgano de control constitucional contará con otro elemento valioso cuyo análisis le permitirá llevar a cabo la declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos impugnados.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 340.



99. Por esa razón, el Juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, así como proporción entre la cuantía de la pena y la lesión al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.

100. Por consiguiente, al formular la cuantía de las penas, el legislador debe atender a diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad, previsto en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶² el cual contiene el principio de proporcionalidad de penas, cuya aplicación cobra especial interés en la materia penal –pero que ha sido aplicado extensivamente a otros campos del orden jurídico que por su naturaleza, conllevan también el ejercicio del *ius puniendi*–.

101. De acuerdo, con el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, lo cual constituye el derecho que en la doctrina penal se denomina la concepción estricta del principio de proporcionalidad en materia penal. El contenido de este derecho consiste en la exigencia de una adecuación entre la gravedad de la pena y la gravedad del delito.

102. Ahora bien, es importante considerar que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido, de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes.⁶³

⁶² (Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

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

⁶³ Jurisprudencia 1a./J. 3/2012 (9a), emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro y texto: "PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la interpretación del citado



103. La gravedad de la conducta incriminada como la cuantía de la pena no sólo está determinada por el bien jurídico tutelado, la afectación a éste o el grado de responsabilidad subjetiva del agente, sino también por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena. Razón por la cual es conveniente que el legislador exprese las razones que lo llevan a determinar una pena para un delito como un elemento especialmente relevante para evaluar la constitucionalidad de una intervención penal.⁶⁴

104. El legislador cumple con ese mandato, al establecer en la ley penal la clase y la cuantía de la sanción atendiendo a los factores previamente enunciados, debe proporcionar un marco penal abstracto que permita al juzgador individualizar la pena, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, tales como: la lesión o puesta en peligro del bien, la intervención del agente para causar la lesión o crear el riesgo, así como otros factores sociales o individuales que sirvan para establecer la menor exigibilidad de la conducta.

105. De ahí que para justificar constitucionalmente la porción normativa combatida debe atenderse a las razones que tuvo el legislador local para sancionar específicamente esa conducta. Las consideraciones del poder legislativo local que son las siguientes:

precepto constitucional se advierte que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido; de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes. Así, el legislador debe atender a tal principio de proporcionalidad al establecer en la ley tanto las penas como el sistema para su imposición, y si bien es cierto que decide el contenido de las normas penales y de sus consecuencias jurídicas conforme al principio de autonomía legislativa, también lo es que cuando ejerce dicha facultad no puede actuar a su libre arbitrio, sino que debe observar los postulados contenidos en la Constitución General de la República; de ahí que su actuación esté sujeta al escrutinio del órgano de control constitucional –la legislación penal no está constitucionalmente exenta–, pues la decisión que se emita al respecto habrá de depender del respeto irrestricto al indicado principio constitucional.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 503.

⁶⁴ Jurisprudencia 1a./J. 114/2010 de la Primera Sala, de rubro: "PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY."



"... La presente modificación en lo particular se presenta, en razón de la grave problemática social que se enfrenta entorno a la violencia de género. Una demanda constante de la ciudadanía, que requiere atención especial por parte del Estado, y muy particularmente por quienes legislamos, ya que de lo previsto por la ley penal se desprenden las sanciones en contra de quienes atentan contra el derecho de todas las mujeres a una vida libre y digna ...

"Legislar específicamente sobre las violencias de género y sobre las muertes violentas de mujeres sigue siendo una meta política que implica reconocer la existencia de hechos violentos realizados en contra y sobre el cuerpo y la vida de las mujeres por su condición de mujeres o para que las afecte de manera diferente o en mayor proporción, es decir, por razones de género. Afirmar los cimientos formales de un tipo penal que procure romper con la impunidad de un sinnúmero de muertes violentas de mujeres en medio de la ciencia jurídica androcentrista y sexista ha sido un avance conceptual que, con distintos matices, cuenta con el respaldo político feminista para resaltar que la muerte violenta de las mujeres sucede por el hecho de ser mujeres y como consecuencia de las relaciones de poder y subordinación que, en un continuum de misoginia, sexismo y terror, han subyugado a las mujeres de carne y hueso, se han anclado en sus cuerpos y siguen controlando su sexualidad mediante construcciones simbólicas y procesos de naturalización de lo social.

"La violencia contra las mujeres es cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público ...

"México ha recibido hasta la fecha 200 recomendaciones de organismos internacionales de Derechos Humanos, para erradicar la violencia contra las mujeres ...

"En nuestro país, la explotación de la violencia contra las mujeres, en particular del feminicidio, se ha convertido en una de las problemáticas que han despertado el interés de académicos y periodistas y estudiosos del derecho en los últimos años, dadas las alarmante cifras, mismas, que corroboran que se está ante un fenómeno que cada día se extiende y provoca la muerte de miles de mujeres a lo largo y ancho del territorio nacional.



"Es una vergüenza para nuestra sociedad que las mujeres vivan situaciones de violencia en tantos niveles y aspectos de la vida, y es un deber de todos velar porque las condiciones de vida de las mujeres garanticen su seguridad y libertad personales."⁶⁵

106. Al respecto, este Pleno considera que el análisis de la exposición de motivos que dio origen a la porción normativa impugnada muestra que el legislador local se propuso sancionar con mayor severidad las lesiones dolosas agravadas cometidas en razón de género por el fenómeno delictivo creciente en contra de las mujeres.

107. Además, esa política criminal –que representa la porción normativa controvertida– tiene como finalidad erradicar la violencia contra las mujeres, que representa una gran problemática en nuestro país. Asimismo, se advierte que, mediante la incorporación de la porción impugnada al código penal de la entidad, el legislador local pretende dar cumplimiento a las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano en diversos tratados internacionales dirigidos a desaparecer la violencia contra la mujer.

108. De este modo, teniendo en cuenta dicho objetivo y el uso de su potestad para normar la política criminal y establecer penalidades convenientes para la finalidad que se pretende obtener, acorde con el bien jurídico tutelado, el legislador estableció la penalidad que consideró idónea y estableció un parámetro que permite al Juez imponerla según las peculiaridades del caso. Por lo anterior, es factible estimar que la penalidad de la norma cuestionada es congruente con el postulado del artículo 22 constitucional que estatuye que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico tutelado. En efecto, de acuerdo al proceso de creación de la norma, se aprecia que el legislador buscó proteger a las mujeres de vivir violencia y establecer un rango de penas razonable y acorde con esa política criminal que le permite combatir dichas conductas.

⁶⁵ Exposición de motivos del grupo parlamentario mixto del Partido Acción Nacional y Partido Encuentro Social, para proponer la adición de la fracción VII del artículo 107, esto es: "En caso de que las lesiones dolosas se cometan por razones de género." Fojas 496 a 500 del expediente en que se actúa.



109. Lo anterior, pues es legítimo desde el punto de vista constitucional que esa política criminal tenga como objetivo disminuir la incidencia delictiva a partir del aumento de las penas. Así, el incremento en la comisión de ciertos delitos justifica que el legislador instrumente una respuesta penal de mayor intensidad que se traduzca también en un aumento de las penas. Por tanto, para evaluar la proporcionalidad de una pena también debe tenerse en cuenta si el legislador ha considerado, al momento de determinar su cuantía, que se trata de un delito cuya alta incidencia lo lleva a enderezar una intervención penal que se traduzca en una pena mayor.⁶⁶

110. Esto significa que tanto la gravedad de la conducta incriminada como la cuantía de la pena no sólo están determinadas por el bien jurídico tutelado, la afectación a éste o el grado de responsabilidad subjetiva del agente, sino también por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena. Al respecto, este Alto Tribunal ha puesto de manifiesto la conveniencia de que el legislador exprese las razones que lo llevan a determinar una pena para un delito como un ele-

⁶⁶ Amparo directo en revisión 181/2011. Primera Sala. Seis de abril de dos mil once. Unanimidad de cinco votos. Tesis aislada 1a. CCXXXV/2011 (9a.) de la Primera Sala, de rubro y texto: "PENAS. PARA ENJUICIAR SU PROPORCIONALIDAD CONFORME AL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL PUEDE ATENDERSE A RAZONES DE OPORTUNIDAD CONDICIONADAS POR LA POLÍTICA CRIMINAL INSTRUMENTADA POR EL LEGISLADOR. El principio de proporcionalidad contemplado expresamente en el artículo 22 constitucional no sólo impone al Juez el deber de individualizar la pena teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, también constituye un mandato dirigido al legislador que implica la obligación de verificar que existe una adecuación entre la gravedad del delito y la de la pena. Para hacer este análisis hay que partir de que la relación entre delito y pena es de carácter convencional. En esta línea, la cláusula de proporcionalidad de las sanciones penales no puede significar simplemente que sea inconstitucional una pena cuando ésta es mayor a la de un delito que protege un bien jurídico del mismo valor o incluso de mayor importancia. Por otro lado, la exigencia de proporcionalidad no implica que el sistema de penas previsto en los códigos penales atienda exclusivamente a la importancia del bien jurídico protegido, la intensidad del ataque a ese bien o al grado de responsabilidad subjetiva del agente. La gravedad de la conducta incriminada y la sanción también están determinadas por la incidencia del delito o la afectación a la sociedad que éste genera, siempre y cuando haya elementos para pensar que el legislador ha tomado en cuenta esta situación al establecer la pena. Esto significa que para enjuiciar la proporcionalidad de una pena a la luz del artículo 22 constitucional puede ser necesario atender a razones de oportunidad condicionadas por la política criminal del legislador.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro II, Tomo 1, noviembre de 2011, página 204.



mento especialmente relevante para evaluar la constitucionalidad de una intervención penal.⁶⁷

111. Además, este Tribunal Pleno no desconoce la incidencia la de violencia contra la mujer a nivel nacional, particularmente, del delito de lesiones dolosas. Tal como muestra el reporte del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública titulado "Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género" de dos mil diecisiete, en ese año, las lesiones dolosas representaron el 64% de los delitos en los que las víctimas fueron mujeres.⁶⁸ El secretariado llegó a una conclusión similar en el reporte "Información sobre violencia contra las mujeres (incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1)" de abril dos mil veinte, ya que las lesiones dolosas representaron el 58.03% de los delitos en los que las víctimas fueron mujeres.⁶⁹

112. Así las cosas, se debe declarar válido el artículo 107, fracción VII, párrafo tercero, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes en la porción que señala: "*En el caso de la fracción VII, se aplicará al responsable de 40 a 60 años de prisión*", ya que se trata de lesiones dolosas que se comenten por razones de género, pues la entidad federativa cuenta con un amplio margen de libertad configurativa para establecer los tipos penales y las acciones que procedan de acuerdo a las pautas que establezca la política criminal, de manera que si consideran, por la incidencia de números de hechos constitutivos de un delito, que se requiere disuadir o castigar con mayor rigor esta comisión, la evaluación de la proporcionalidad de las penas también debe tomar en cuenta ese factor como elemento del juicio para examinar su constitucionalidad. En consecuencia, es válido constitucionalmente que el legislador considere el fenómeno antisocial

⁶⁷ En este sentido, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 114/2010 de rubro: "PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY."

⁶⁸ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información delictiva y de emergencias con perspectiva de género*, 2017, p. 12. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/Info_delict_persp_genero_DIC2017.pdf

⁶⁹ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres (Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1)*, p. 11. Disponible en <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/informacion-sobre-violencia-contra-las-mujeres-incidencia-delictiva-y-llamadas-de-emergencia-9-1-1-febrero-2019>



de una agravada incidencia del delito de lesiones calificadas en agravio de las mujeres para castigar con mayor rigor estas conductas.

VII. Decisión y efectos

113. Se **reconoce la validez del artículo 107, fracción VII, párrafo tercero**, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes en la porción que señala: "En el caso de la fracción VII, se aplicará al responsable de 40 a 60 años de prisión".

114. **Se declara la invalidez de la totalidad del artículo 75-A del Código Penal del Estado de Aguascalientes** publicado mediante el Decreto Número 127, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete.

115. **Se declarará la invalidez de las fracciones IV y V del artículo 141 del Código Penal del Estado de Aguascalientes**, cuyo contenido fue publicado mediante el referido Decreto Número 127.

116. De acuerdo con lo expuesto y con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que los efectos de la invalidez decretada surtirán efectos retroactivos al veintidós de agosto de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor del Decreto Número 127 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete.

117. Tratándose de la invalidez del artículo 75-A, del Código Penal del Estado de Aguascalientes, debe precisarse que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, los efectos de esa retroactividad de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicadas en esta materia, al tratarse de normas de carácter procesal.

118. Además, debe precisarse que los operadores jurídicos deberán seguir las disposiciones aplicables del Código Nacional de Procedimientos Penales en todo lo relacionado con la prisión preventiva oficiosa.



119. En el caso de la invalidez del artículo 141, fracciones IV y V, considerando que se trata de tipos penales, los efectos serán retroactivos sin posibilidad de que los operadores jurídicos competentes decidan y resuelvan los efectos de esa retroactividad.⁷⁰

120. Asimismo, se destaca que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.

Por lo expuesto y fundado

SE RESUELVE

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 107, fracción VII, párrafo segundo, en su porción normativa "*En el caso de la fracción VII, se aplicará al responsable de 40 a 60 años de prisión*", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante Decreto Número 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, en atención a lo dispuesto en el apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 75-A y 141, fracciones IV y V, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, adicionados mediante Decreto Número 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete, conforme a lo establecido en el apartado VI de esta ejecutoria, para los efectos retroactivos precisados en el apartado VII de la presente determinación, a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.

⁷⁰ En este sentido se resolvió la acción de inconstitucionalidad 100/2016, en sesión de diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, con mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, 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, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales con reservas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V, relativo a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte 3, consistente en reconocer la validez del artículo 107, fracción VII, párrafo segundo, en su porción normativa "En el caso de la fracción VII, se aplicará al responsable de 40 a 60 años de prisión", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, reformado mediante el Decreto Número 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Pardo Rebolledo con salvedades en las consideraciones, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con reservas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte 1, consistente en declarar la invalidez del artículo 75-A del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, adicionado mediante el Decreto Número 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete. Los Ministros Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con otras consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su parte 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 141, fracciones IV y V, del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, adicionado mediante el Decreto Número 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de agosto de dos mil diecisiete. Los Ministros Franco González Salas y Piña Hernández votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular, al cual el Ministro Franco González Salas se sumó para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquélla.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a la decisión y efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos al veintidós de agosto de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado; y, 3) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes.



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 la decisión y efectos, consistente en: 2) determinar que, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 75-A, corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, respecto de los efectos retroactivos, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en la materia penal, atendiendo especialmente al Código Nacional de Procedimientos Penales, por ser normas procesales, no así por lo que ve a la invalidez del diverso artículo 141, fracciones IV y V, al tratarse de tipos penales. La Ministra Piña votó en contra.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de junio de 2021.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 32/2007 y aislada P. XXI/2013 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, y Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 191, con números de registro digital: 170881 y 2003572, respectivamente.

Las tesis aisladas y de jurisprudencia P. IV/2014 (10a.), 1a./J. 24/2016 (10a.) y 1a. CCCXXX/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas y 6 de noviembre de 2015 a las 10:30 horas, respectivamente.



La tesis aislada 1a. CXCIX/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 547, con número de registro digital: 2006478.

Esta sentencia se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 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 día hábil siguiente, 3 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 125/2017 y su acumulada 127/2017, promovidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría General de la República.

En sesión celebrada el dos de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, en las que se solicitó la invalidez, entre otros, del **artículo 75-A del Código Penal para el Estado de Aguascalientes**.¹ En dicho artículo, el legislador local enunció un catálogo de delitos por los que procedía la prisión preventiva oficiosa.

Al respecto, el Tribunal Pleno decidió por unanimidad de votos declarar la invalidez del precepto en su totalidad. Ello, pues siguiendo lo resuelto en la **acción de**

¹ **"Artículo 75-A. Hechos punibles de prisión preventiva oficiosa.** Conforme a lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales, se considerarán delitos graves y por tanto se aplicará prisión preventiva oficiosa, a las siguientes figuras típicas:

"I. Homicidio doloso, previsto en los artículos 97 y 99;

"II. Femicidio, previsto en el artículo 97-A;

"III. Homicidio doloso calificado previsto en el artículo 107;

"IV. Lesiones dolosas calificadas, previstas en el artículo 107, en relación con el artículo 104, fracciones V y VI;

"V. Atentados al pudor o atentados al pudor equiparado, previsto en el artículo 115, cuando la víctima sea menor de doce años de edad o que por cualquier causa no pueda resistir la conducta del sujeto activo;

"VI. Corrupción de menores e incapaces, prevista en el artículo 116;

"VII. Pornografía infantil o de incapaces, prevista en el artículo 117;

"VIII. Violación, prevista en el artículo 119;

"IX. Violación equiparada, prevista en el artículo 120;

"X. Tráfico de menores, prevista en los párrafos primero y segundo del artículo 126;

"XI. Sustracción de menores e incapaces, prevista en el artículo 127, salvo que el inculpado sea familiar del menor o incapaz objeto de sustracción o retención;



inconstitucionalidad 30/2017,² así como en la **63/2018 y su acumulada**,³ se estimó que los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa corresponden a la materia procedimental penal; misma que, conforme a la fracción XXI, inciso c), del artículo 73 constitucional,⁴ es de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

Ahora bien, considero necesario formular el presente voto concurrente, pues en la sentencia se incluyeron diversas consideraciones en torno al contenido y alcances del segundo párrafo del artículo 19 constitucional; las cuales no se encontraban en los precedentes citados y, respetuosamente, me parecen innecesarias para alcanzar la conclusión referida en cuanto a que las Legislaturas Locales no son competentes para legislar los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa.

En sus párrafos 23 a 32 y, posteriormente, en sus párrafos 40 a 45, la sentencia hace referencia al artículo 19 constitucional vigente al momento de la solución del caso⁵ y a los trabajos legislativos que le precedieron, para el efecto principal

"XII. Los supuestos establecidos en las leyes generales y federales correspondientes, que ameriten prisión preventiva oficiosa respecto a los hechos punibles que prevean tales ordenamientos."

² Resuelta en sesión de dos de julio de dos mil diecinueve por unanimidad de once votos a favor del sentido del proyecto, con ocho votos a favor del criterio competencial.

³ Resuelta en sesión de nueve de julio de dos mil diecinueve por unanimidad de once votos a favor de la propuesta del proyecto; el Ministro Franco González Salas con reservas, los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo en contra de consideraciones y con anunció de voto concurrente; la Ministra Piña Hernández por consideraciones diferentes, también anunció voto concurrente, el Ministro Pérez Dayán en contra de consideraciones.

⁴ **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

" ...

"XXI. Para expedir:

" ...

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

⁵ **"Artículo 19.** ...

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva 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. El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo



de dotar de contenido a la frase "*así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud*" e interpretar que por ley debe entenderse la expedida por el legislador federal, es decir, el Código Nacional de Procedimientos Penales y las leyes generales o federales que contienen dichos delitos.

Bajo esta interpretación, concluye que el artículo impugnado resulta inconstitucional por ser contrario tanto al referido artículo 19 como a las facultades exclusivas del Congreso de la Unión para emitir legislación en materia procesal penal. Sin embargo, como adelanté, considero que no era necesario ni conveniente analizar los alcances del artículo 19 constitucional respecto de los supuestos en los que procedería la prisión preventiva oficiosa, en tanto que la competencia del órgano legislativo local era de estudio privilegiado.

En este sentido, si conforme al artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para expedir la legislación única en materia procedimental penal y el artículo impugnado recae en esta materia al regular cuestiones relacionadas con la procedencia de una medida cautelar –es decir, la prisión preventiva oficiosa–; resulta evidente que la razón de inconstitucionalidad de este precepto es que el Congreso del Estado no tenía competencia para legislar y ello era suficiente para declarar la invalidez de la norma.

Esta argumentación fue la que quedó plasmada en los precedentes citados al inicio y que yo compartí en su momento; por lo que estimo que las discusiones sobre los alcances del artículo 19 constitucional no eran pertinentes ni necesarias para la resolución del presente asunto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 29 de octubre de 2021 a las 10:39 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. ..."



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS DE LOS ESTADOS SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCAN UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS.

II. ALIENACIÓN PARENTAL. SU REGULACIÓN SE JUSTIFICA EN LA OBLIGACIÓN QUE ASISTE AL ESTADO MEXICANO PARA LA PROTECCIÓN REFORZADA DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES DE EDAD.

III. ALIENACIÓN PARENTAL EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU DESCRIPCIÓN NORMATIVA COMO LA SERIE DE ACTOS DIRIGIDOS A MANIPULAR O INDUCIR AL MENOR PARA CAUSAR EN ÉL SENTIMIENTOS DE RECHAZO, RENCOR, ODIOS, MIEDO O DESPRECIO HACIA EL ALIENADO, NO TIENE EL ALCANCE DE ANULAR LA CONCIENCIA DEL MENOR, POR LO QUE NO VULNERA SU DERECHO A SER CONSIDERADO COMO SUJETO CON AUTONOMÍA PROGRESIVA (ARTÍCULO 420 BIS DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

IV. ALIENACIÓN PARENTAL EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE LA SANCIONA CON LA SUSPENSIÓN O PÉRDIDA DE LA PATRIA POTESTAD, RESTRINGE LOS DERECHOS DE LOS MENORES A VIVIR EN FAMILIA Y A MANTENER RELACIONES DE CONVIVENCIA CON AMBOS PADRES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 420 BIS DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DISPONE: "SO PENA DE SUSPENDÉRSELE EN SU EJERCICIO").

V. DERECHO DE LOS MENORES A VIVIR EN FAMILIA Y A MANTENER RELACIONES CON AMBOS PROGENITORES. LA SEPARACIÓN DE UN MENOR DE EDAD DE SU FAMILIA ES UNA LIMITACIÓN EXCEPCIONAL A ESTE DERECHO QUE DEBE ATENDER EXCLUSIVAMENTE AL INTERÉS SUPERIOR DE AQUÉL, POR LO QUE DICHA MEDIDA NO ES INCONSTITUCIONAL PER SE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 420 BIS DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DISPONE: "SO PENA DE SUSPENDÉRSELE EN SU EJERCICIO").

VI. ALIENACIÓN PARENTAL EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REGULACIÓN QUE ESTABLECE COMO CONSE-



CUENCIA DE SU ACTUALIZACIÓN LA SUSPENSIÓN DE LA PATRIA POTESTAD, POR NO DAR CABIDA A QUE EL JUZGADOR VALORE EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR CONFORME A LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO CONCRETO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 420 BIS DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DISPONE: "SO PENA DE SUSPENDÉRSELE EN SU EJERCICIO").

VII. ALIENACIÓN PARENTAL EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REGULACIÓN QUE ESTABLECE COMO CONSECUENCIA DE SU ACTUALIZACIÓN LA SUSPENSIÓN DE LA PATRIA POTESTAD AUN CUANDO SE OTORQUE AL JUEZ LA FACULTAD DE ORDENAR MEDIDAS TERAPÉUTICAS NECESARIAS CON LA FINALIDAD DE RESTABLECER LA SANA CONVIVENCIA DEL MENOR CON AMBOS PROGENITORES, AL NO CONSAGRAR UNA OBLIGACIÓN JURÍDICA A CARGO DEL JUEZ DE VALORAR EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR CONFORME A LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO CONCRETO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 420 BIS DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DISPONE: "SO PENA DE SUSPENDÉRSELE EN SU EJERCICIO").

VIII. ALIENACIÓN PARENTAL. LOS ARTÍCULOS 279 Y 281 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA NO ESTABLECEN PARÁMETROS QUE INCIDAN EN LA DETERMINACIÓN RESPECTO DE LA SUSPENSIÓN DE LA PATRIA POTESTAD COMO CONSECUENCIA DE AQUÉLLA, POR LO QUE NO SUBSANAN EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE TAL MEDIDA EN TANTO TÁCITAMENTE EXCLUYE LA POSIBILIDAD DE LA PONDERACIÓN JUDICIAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 420 BIS DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DISPONE: "SO PENA DE SUSPENDÉRSELE EN SU EJERCICIO").

IX. ALIENACIÓN PARENTAL EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REGULACIÓN QUE ESTABLECE COMO CONSECUENCIA DE SU ACTUALIZACIÓN LA PÉRDIDA DE LA PATRIA POTESTAD CUANDO A CONSIDERACIÓN DEL JUEZ SEA IMPOSIBLE LA CONVIVENCIA, POR NO DAR CABIDA A QUE ÉSTE VALORE EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR CONFORME A LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO CONCRETO (INVALIDEZ



DEL ARTÍCULO 441, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

X. ALIENACIÓN PARENTAL EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA NORMA QUE ESTABLECE COMO CONSECUENCIA DE SU ACTUALIZACIÓN LA PÉRDIDA DE LA PATRIA POTESTAD CUANDO A CONSIDERACIÓN DEL JUEZ SEA IMPOSIBLE LA CONVIVENCIA GENERA INCERTIDUMBRE, AL PODER SER ENTENDIDA RESPECTO DEL PROGENITOR ALIENADO Y NO DEL ALIENADOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 441, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XI. ALIENACIÓN PARENTAL EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE EXIGE QUE SE DEBE ANTEPONER EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR PARA DECRETAR LA PÉRDIDA DE LA PATRIA POTESTAD COMO CONSECUENCIA DE SU ACTUALIZACIÓN CUANDO A CONSIDERACIÓN DEL JUEZ SEA IMPOSIBLE LA CONVIVENCIA NO TORNA CONSTITUCIONAL DICHA MEDIDA, AL TRADUCIRSE EN UN TIPO DE SANCIÓN CONTRA EL MENOR QUIEN SE ENCONTRARÍA EN UN AMBIENTE DE RUPTURA CON EL PROGENITOR ALIENADOR Y DE ACERCAMIENTO Y CONVIVENCIA CON EL ALIENADO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 441, FRACCIÓN VI, DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 281, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y VI", DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XIII. ALIENACIÓN PARENTAL EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LAS MEDIDAS PROVISIONALES QUE PUEDEN SER DECRETADAS POR EL JUZGADOR AL MOMENTO DE ADMITIRSE LA DEMANDA DE DIVORCIO O ANTES EN CASO DE URGENCIA NO TIENE RELACIÓN CON LA DETERMINACIÓN RESPECTO DE LA SUSPENSIÓN O PÉRDIDA DE LA PATRIA POTESTAD COMO CONSECUENCIA DE AQUÉLLA (ARTÍCULO 279 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).



XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 281, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y VI", 420 BIS, EN LA PARTE QUE SEÑALA: "SO PENA DE SUSPENDÉRSELE EN SU EJERCICIO" Y 441, FRACCIÓN VI DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 120/2017. COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE BAJA CALIFORNIA. 12 DE NOVIEMBRE 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 **doce de noviembre 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 once de septiembre de dos mil diecisiete ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Melba Adriana Olvera Rodríguez**, en su carácter de Presidenta de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 420 Bis, primer párrafo, en la porción normativa "**so pena de suspendérsele en su ejercicio**"; 441, fracción VI, en la porción normativa "**Derivado del incumplimiento a lo establecido en el artículo 420 Bis y a consideración del Juez sea imposible la convivencia. Anteponiendo siempre el interés superior del menor.**"; 279, fracción VI, párrafo segundo, en la porción normativa "**tomando en consideración lo establecido en el artículo 420 Bis de este Código.**"; y, 281, párrafo segundo, en la porción normativa "**y VI**", todos del Código Civil para el Estado de Baja California, publicado mediante Decreto número 95 –anexo dos–, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el catorce de julio de dos mil



diecisiete, señalando como órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las mencionadas normas, al Congreso del Estado y al gobernador constitucional de tal Estado.

Dichos preceptos establecen lo siguiente:

"Artículo 279. Al admitirse la demanda de divorcio, o antes si hubiere urgencia, **se dictarán provisionalmente y sólo mientras dure el juicio, las disposiciones siguientes:**

"...

"VI. Poner a los hijos al cuidado de la persona que de común acuerdo hubieren designado los cónyuges, pudiendo ser uno de éstos. En defecto de ese acuerdo, el cónyuge que pida el divorcio propondrá la persona en cuyo poder deben quedar provisionalmente los hijos. El Juez, previo el procedimiento que fije el código respectivo, resolverá lo conveniente;

"El Juez, tratándose de determinaciones provisionales sobre guarda, cuidado y custodia, ponderará el derecho de convivencia de la niña, niño y adolescente con ambos progenitores, atendiendo al principio de interés superior, tomando en consideración lo establecido en el artículo 420 Bis de este código."

"Artículo 281. Antes de que se provea definitivamente sobre la patria potestad o tutela de los hijos, el Juez podrá acordar, a petición de los abuelos, tíos o hermanos mayores, **cualquier medida que se considere benéfica para las personas menores de dieciocho años de edad.**

"El Juez podrá modificar esta decisión atento a lo dispuesto en los artículos 419, 420 y 441, fracción III y VI."

"Artículo 420 Bis. Quien ejerza la patria potestad, debe de procurar el respeto y el acercamiento constante de los menores con el otro ascendiente. **En consecuencia, cada uno de los ascendientes debe evitar cualquier acto de manipulación y alienación parental** encaminada a producir en la niña o en el



niño, en su caso el adolescente, rencor o rechazo hacia el otro progenitor, **so pena de suspenderse en su ejercicio.**

"Se entenderá por alienación parental, la conducta de uno de los progenitores, tendiente a sugestionar o influir negativamente a los hijos, en contra del otro, provocándole a éstos, sentimientos negativos, como rechazo o distanciamiento; serán consideradas como atentados en contra del vínculo de los hijos, con el progenitor ausente, las siguientes conductas:

"I. Impedir que el otro progenitor ejerza el derecho de convivencia con sus hijos;

"II. Desvalorizar e insultar al otro progenitor en presencia de los niños y en ausencia del mismo;

"III. Ridiculizar los sentimientos de afecto de los niños hacia el otro progenitor;

"IV. Provocar, promover o premiar las conductas despectivas y de rechazo hacia el otro progenitor;

"V. Influenciar con mentiras o calumnias respecto de la figura del progenitor ausente, insinuando o afirmando al o los menores abiertamente, que pretenden dañarlos;

"VI. Presentar falsas alegaciones de abuso en los juzgados para separar a los niños del otro progenitor y;

"VII. Cambiar de domicilio, con el único fin de impedir, obstruir, e incluso destruir la relación del progenitor ausente con sus hijos.

"En cualquier momento en que se presentare alienación parental por parte de alguno de los progenitores hacia los hijos, el Juez de lo familiar, de oficio ordenará las medidas terapéuticas necesarias para los menores hijos y sus padres, con la finalidad de restablecer la sana convivencia con ambos progenitores. Para estos efectos, ambos progenitores tendrán la obligación de colaborar en el cumplimiento de las medidas que sean determinadas, pudiendo el Juez



hacer uso de las medidas de apremio que establezca el presente código para su cumplimiento."

"Artículo 441. La patria potestad se pierde:

"...

"VI. Derivado del incumplimiento a lo establecido en el artículo 420 Bis y a consideración del Juez sea imposible la convivencia. Anteponiendo siempre el interés superior del menor."

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** La promovente estimó violados los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 17 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 23 y 24.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 2.1, 3.1, 3.2, 4.5 y 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y Principios 2 y 6 de la Declaración de los Derechos del Niño e hizo valer el argumento de invalidez que se sintetiza a continuación:

- En principio, considera que las porciones normativas impugnadas de los artículos 279, fracción VI, párrafo segundo; 281, párrafo segundo; 420 Bis y 441, fracción VI, del Código Civil para el Estado de Baja California, constituyen una violación al interés superior de la niñez, al principio de interpretación más favorable para la persona, al derecho de la niñez a la familia, a la protección de la familia, al sano desarrollo de la niñez y a la legalidad.

Lo anterior se sustenta en los efectos que genera la aplicación de las normas combatidas, ya que si bien es cierto, el padre o la madre alienante ha actuado de forma incorrecta al provocar sentimientos negativos del menor de edad hacia su otro progenitor, **"la sanción de pérdida de la (suspensión o) patria potestad podría implicar afectación psicológica al hijo alienado"**, quien en ese momento ya generó una dependencia hacia el padre o la madre alienante y al ser alejado de éste, el rechazo hacia su otro progenitor. En tal sentido **"la medida legislativa impugnada podría trastocar de forma directa el sano desarrollo de la niña, niño o adolescente alienado, su estabilidad emocional, entorno y salud física y psicológica"**.



- Así, las normas impugnadas podrían resultar contrarias a los artículos 1o. y 4o. constitucionales, así como al 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que **"colocar la alienación parental como causal de [suspensión o] pérdida de patria potestad, conlleva afectaciones y violaciones irreversibles"** que pudieran causar perjuicio al sano desarrollo de las niñas y los niños.

Si bien, la intención del legislador fue brindar mecanismos al juzgador para proteger a la infancia y por ende alejarla de cualquier situación que pudiera afectarlo psicológicamente, lo cierto es que **"la norma no resulta idónea"** puesto que no se examinan medidas alternativas existentes tendientes a superar la afectación que de por sí ha sufrido el menor de edad, **"por lo que prever la posibilidad de sancionar al padre o la madre alienante con la pérdida de la patria potestad, siendo ésta la medida más severa en materia de familia, podría ser desproporcionada e ineficaz para preservar el bienestar e interés superior de la niñez"**.

- Por las razones anteriormente expresadas, se solicita la declaración de invalidez de las porciones normativas impugnadas, por resultar incompatibles con el parámetro de regularidad constitucional.

TERCERO.—Admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de once de septiembre de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó, respectivamente, formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **120/2017**, y designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

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

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



El secretario general de Gobierno, en representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Baja California**, señaló:

- En principio, considera que resulta infundada la apreciación de la parte promovente, al considerar como una medida desproporcionada la pérdida de la patria potestad como consecuencia de la alienación parental, basando su argumentación en apreciaciones subjetivas carentes de sustento.

Es así, pues para perderse la patria potestad, se debe cumplir con dos supuestos: **(I)** primeramente debe incumplirse con lo dispuesto por el artículo 420 Bis; y, **(II)** sólo se perderá *si a consideración del Juez sea imposible la convivencia, anteponiendo siempre el interés superior del menor*.

- En efecto, el artículo 420 Bis, último párrafo, del Código Civil para el Estado de Baja California, contempla que en cualquier momento en que se presentare alienación parental por parte de alguno de los progenitores hacia los hijos, el Juez de lo familiar, de oficio ordenará las medidas terapéuticas necesarias para los menores hijos y sus padres, con la finalidad de restablecer la sana convivencia con ambos progenitores.

En ese sentido, la legislación impugnada *sí cuenta con medidas alternativas tendientes a superar la afectación del menor y sus padres por la presencia de alienación parental*, con la finalidad de restablecer la sana convivencia, en pro del derecho y protección a la familia y al sano desarrollo de la niñez.

- Asimismo, resulta inverosímil que la alienación parental tenga como consecuencia directa la pérdida de la patria potestad, lo anterior, principalmente porque de restablecerse la sana convivencia con ambos progenitores atento a lo dispuesto por el artículo 420 Bis, último párrafo, del Código Civil impugnado, la pérdida de la patria potestad no procederá; además no puede considerarse como una medida desproporcionada e ineficaz para preservar el bienestar e interés superior de la niñez, porque ante la presencia de alienación parental lo primero que el Juez de lo familiar hará, es ordenar las medidas terapéuticas necesarias para los menores y sus padres, con la finalidad de restablecer la sana convivencia y así preservar el interés superior del menor, el derecho y protección a la familia y al sano desarrollo de la niñez.



Cabe precisar que la facción VI del artículo 441 del Código Civil impugnado, estatuye que en la determinación del Juez siempre se antepondrá el interés superior del menor, es decir, *sólo procederá la pérdida de la patria potestad, si a consideración del Juez resulta imposible la convivencia, anteponiendo siempre el interés superior del menor.*

- Así, las disposiciones impugnadas en todo momento cumplen con el principio de interés superior de la niñez, el derecho y protección a la familia y al sano desarrollo de la niñez, contenidos en la Constitución Federal, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Declaración de los Derechos del Niño.

El Poder Legislativo del Estado de Baja California, representado por su Mesa Directiva, señaló:

- En principio, considera que los argumentos argüidos por la actora resultan insuficientes para determinar que las normas que impugna deben declararse inválidas, máxime cuando a nivel internacional se ha reconocido la existencia de un principio universal de protección especial a la niñez en razón de encontrarse en una posición de "desventaja y mayor vulnerabilidad" frente a otros sectores de la población, y por enfrentar necesidades específicas.

Es así, pues de la lectura de las normas combatidas se desprende que *promueven medidas alternativas que puede adoptar el Juez Familiar antes de decretar por sí, la pérdida de la patria potestad por alienación parental*, tal como valorar y comprobar primeramente que la conducta que se acusa de un padre alienador existe y, posterior a esto, adoptar medidas, de manera oficiosa, para ciertos casos, con la finalidad de esclarecer la verdad, asimismo, ordenar terapias psicológicas a los posibles afectados debido a la alienación parental ejercida sobre ellos.

- Por tanto, una vez que el Juez ha agotado todos los recursos que las legislaciones le ofrecen, considerando las medidas sancionadoras para obligar a las partes al cumplimiento de sus determinaciones, *es que en el momento podrá aplicar o no las medidas que contempla el numeral 441, fracción VI, del Código*



Civil, que establece como causa de pérdida de la patria potestad el incumplimiento a lo establecido en el artículo 420 Bis y a consideración del Juez sea imposible la convivencia, "anteponiendo siempre" el interés superior del menor.

Como se ve, esta medida tomada por el legislador local *no es un factor determinante para que el Juez de lo familiar decrete de manera a priori o inmediata la pérdida de la patria potestad por alienación parental*, sino que necesita se lleve a cabo el desarrollo de un proceso judicial en el que se incluya a los menores, quienes también tienen derecho a participar en los procedimientos jurisdiccionales que afecten su esfera jurídica, y puedan ser analizados de manera debida.

- Máxime que la medida adoptada por el legislador al sancionar la alienación parental con la pérdida de la patria potestad, *tiene por objeto inhibir a los padres de que ejerzan sobre sus hijos tal conducta y que con ello provoquen un daño*, cualquiera que sea, ya sea psicológico, mental o que su conducta interfiera en la sana convivencia con el otro ascendiente, que puede interferir, por lógica, en el sano desarrollo del menor.

En razón de lo expuesto, se colige que las normas impugnadas del Código Civil no son contrarias a disposiciones constitucionales ni convencionales, sino que tienden a la adecuada protección de los derechos de los menores.

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 treinta de enero 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 la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de diversos artículos del Código Civil para el Estado de Baja California.



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

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

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

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

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

En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el viernes catorce de julio de dos mil diecisiete, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el sábado quince de julio **y concluyó el domingo trece de agosto del mismo año**. Sin embargo, al ser inhábil el día en que feneció tal plazo, la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, a saber, **el lunes catorce de agosto de dos mil diecisiete**.



En ese contexto, debe precisarse que la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Correos de México el **catorce de agosto de dos mil diecisiete**, y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, el **lunes once de septiembre del mencionado año**, por lo que su interposición resulta oportuna.

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

Suscribe la demanda **Melba Adriana Olvera Rodríguez**, en su carácter de presidenta de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por la Mesa Directiva de la XXI Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California.

De conformidad con los artículos 7, fracción VII, y 17, fracción X, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, la referida Comisión cuenta con la atribución de "**[p]romover las acciones de inconstitucionalidad en contra de disposiciones jurídicas, emitidas por el Poder Legislativo y publicadas en el Periódico Oficial del Estado que vulneren derechos humanos**"; siendo que se encuentra depositada ante su presidente, la facultad de "**[p]romover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las acciones de inconstitucionalidad en contra de disposiciones jurídicas emitidas por el Poder Legislativo y publicadas en el Periódico Oficial del Estado, que se presuma vulneren derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que México sea Parte**".

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

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

"...



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

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

"...

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

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 279 –fracción VI, párrafo segundo–, 281 –párrafo segundo, en su porción normativa "y VI", 420 Bis– primer párrafo –y 441, fracción VI–, del Código Civil para el Estado de Baja California, la presidenta de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California **cuenta con la legitimación** necesaria para hacerlo.

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

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los diputados del



Congreso de la Unión; 2. El 33% de los senadores del Congreso de la Unión; 3. El procurador general de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y **los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden 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."¹

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

QUINTO.—**Estudio.** De los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión actora y atendiendo a la causa de pedir, se advierte que la litis en la presente vía se circunscribe a determinar si los artículos 279, fracción VI, párrafo segundo, 281, párrafo segundo, 420 Bis y 441, fracción VI, del Código Civil

¹ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513.



para el Estado de Baja California, *establecen sanciones desproporcionales en detrimento del interés superior del menor.*

Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, previo a dilucidar la admisibilidad constitucional *de la suspensión o pérdida de la patria potestad, como consecuencia de la alienación parental generada por alguno de los progenitores, en los términos previstos por los preceptos combatidos*, resulta oportuno examinar otros elementos normativos que se encuentran regulados en los referidos enunciados legales, a fin de, por una parte, llevar a cabo un análisis holístico sobre la constitucionalidad de los artículos cuya invalidez se plantea, así como dar continuidad a la línea jurisprudencial que este Alto Tribunal ha emitido en la materia.

En esa tesitura, como cuestión preliminar a la respuesta que se dé a los planteamientos de invalidez expuestos por la Comisión accionante, se estudiarán, por razones metódicas:

(1) La viabilidad jurídica de reconocer, legislativamente, la figura de la alienación parental;

(2) La definición de la figura de la alienación parental que se contiene en los preceptos impugnados y los efectos que ésta genera respecto a la concepción del menor de edad como un sujeto de derecho con autonomía progresiva; y

(3) Una vez precisado lo anterior, se procederá a examinar, si resulta admisible, desde el punto de vista constitucional, que se establezca la suspensión o pérdida de la patria potestad, como consecuencia de la alienación parental.

Los anteriores puntos jurídicos se analizarán con base en lo determinado por este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad **11/2016**, en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, en tanto dicho precedente ha sentado diversas bases y directrices relevantes en la materia.

1. Regulación normativa de la alienación parental. En principio y, previo a examinar los demás puntos jurídicos que atañen al presente medio de control constitucional, debe tenerse en cuenta que el precepto 420 Bis del Código Civil



para el Estado de Baja California, en la parte que interesa, prevé que quien ejerza la patria potestad, debe de procurar el respeto y el acercamiento constante de los menores con el otro ascendiente, de ahí que **"cada uno de los ascendientes debe evitar cualquier acto de manipulación y alienación parental encaminada a producir en la niña o en el niño, en su caso el adolescente, rencor o rechazo hacia el otro progenitor"**.

Habida cuenta que se entenderá por alienación parental, **"la conducta de uno de los progenitores, tendiente a sugerionar o influir negativamente a los hijos, en contra del otro, provocándole a éstos, sentimientos negativos, como rechazo o distanciamiento"**.

Como se aprecia del referido enunciado normativo, el Poder Legislativo del Estado de Baja California decidió reconocer y regular la figura de la "alienación parental" en el Código Civil de la referida entidad federativa, en los términos ya citados; estableciendo en otros preceptos normativos del mismo código –que serán materia de análisis en los siguientes apartados de la presente ejecutoria–, consecuencias jurídicas concretas para el padre o madre alienante.

Al respecto, este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad **11/2016**, precisó que es necesario **"entender a la alienación parental desde una perspectiva amplia y abordarla conforme a ello ... Se ha de partir de que la detección de la conducta en un caso concreto requiere de una aproximación sistémica a la familia y su dinámica, que evalúe los múltiples e interdependientes factores que influyen en las respuestas de los miembros, así como las influencias de factores externos, a efecto de conocer la condición psicoemocional del menor de edad que expresa rechazo hacia uno de sus progenitores y sus causas"**.

Habida cuenta que, conforme al artículo 4o. de la Constitución Federal y al artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño, **"no está en duda que el legislador tiene el deber de establecer un sistema normativo apropiado y eficaz para garantizar el derecho de los menores de edad a una vida libre de violencia; por tanto, si las conductas identificadas como 'alienación parental' entrañan una injerencia que puede afectar la integridad psicoemocional de los menores, ese riesgo de daño, válidamente justifica su regulación"**.



Esto es, la actuación del legislador que tiende a regular esa figura **"encuentra plena justificación en las obligaciones que le impone la Constitución General de la República y la Convención sobre los Derechos del Niño, para la protección reforzada de los derechos de los menores de edad; particularmente, en el deber que asiste al Estado Mexicano de adoptar medidas legislativas eficaces para proteger a los niños, niñas y adolescentes de cualquier forma de violencia que pueda poner en riesgo su integridad personal"**.

Como se desprende del anterior precedente, este Alto Tribunal ya ha reconocido la viabilidad jurídica de que los órganos legislativos del Estado Mexicano puedan regular la llamada figura de "alienación parental", a fin de que se pueda cumplimentar con los débitos de proteger y garantizar los derechos de los menores reconocidos por el parámetro de regularidad constitucional, en especial, aquellos referentes a proteger a los niños, niñas y adolescentes de cualquier forma de violencia que pueda poner en riesgo su integridad.

En esa tesitura, esta Corte considera que *deben reiterarse las consideraciones del precedente en cita*, y aplicarse en la especie para justificar, desde una perspectiva constitucional, que el Poder Legislativo del Estado de Baja California se encuentra en aptitud de normar lo relativo a la figura de alienación parental, sin que ello implique, en forma alguna, que esa libertad configurativa para regular un cierto fenómeno de violencia en materia de niños, niñas y adolescentes, sea irrestricta ni ilimitada, pues este Tribunal precisamente, deberá verificar que tal ejercicio legislativo no contravenga algún principio contenido en el parámetro de regularidad constitucional –cuestión que será abordada en los subsiguientes apartados del presente fallo–.

Finalmente, el Pleno de esta Corte constitucional estima oportuno señalar que la conclusión precedente se encuentra reforzada no sólo por los imperativos relacionados con la protección del niño contra la violencia, sino con el diverso derecho de los menores al sano desarrollo de su personalidad, pues como se desprende del preámbulo² de la Convención sobre los Derechos del Niño

² "1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a:
"a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades;



y de su artículo 29, párrafo 1,³ "el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión". En efecto, la "crianza del niño en un entorno respetuoso y propicio, exento de violencia, contribuye a la realización de su personalidad y fomenta el desarrollo de ciudadanos sociales y responsables que participan activamente en la comunidad local y en la sociedad en general".⁴

2. Definición normativa de la alienación parental. Como se ha precisado, el precepto 420 Bis del Código Civil para el Estado de Baja California señala que quien ejerza la patria potestad debe de procurar el respeto y el acercamiento constante de los menores con el otro ascendiente, de ahí que "**cada uno de los ascendientes debe evitar cualquier acto de manipulación y alienación parental encaminada a producir en la niña o en el niño, en su caso el adolescente, rencor o rechazo hacia el otro progenitor**".

Y que se entenderá por alienación parental, "**la conducta de uno de los progenitores, tendiente a sugerir o influir negativamente a los hijos, en**

"b) Inculcar al niño el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;

"c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;

"d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;

"e) Inculcar al niño el respeto del medio ambiente natural."

³ "Considerando que, de conformidad con los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

"...

"Reconociendo que las Naciones Unidas han proclamado y acordado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los pactos internacionales de derechos humanos, que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en ellos, sin distinción 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.

"...

"Reconociendo que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión."

⁴ ONU. Comité de los Derechos del Niño Observación General No. 13 (2011) "Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia": 18 de abril de 2011. Párrafo 14.



contra del otro, provocándole a éstos, *sentimientos negativos, como rechazo o distanciamiento*".

Esta norma describe la conducta a partir de señalar los actos reprochables al padre alienante, a saber: la *sugestión o influencia negativa en el menor, que genera rencor, rechazo o distanciamiento hacia el otro progenitor*.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que esta Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad **11/2016**, fue clara al señalar que –en tratándose de la definición que el legislador establezca sobre la alienación parental–, si bien es dable admitir que la intervención o injerencia externa que genere el padre alienador puede influir en la mente del niño respecto a su percepción de la realidad y particularmente en la concepción que tiene del progenitor rechazado, **"no debe negar, per se, la capacidad del menor de formarse su propio juicio de la realidad, con sus propias concepciones del mundo que le rodea y con un esquema de valores propios, conforme a su natural grado de desarrollo, pues entenderlo anulado con motivo de dichas conductas, lo desconoce como sujeto de derecho"**.

En esa tesitura, este Alto Tribunal considera que la noción jurídica de alienación parental prevista en el precepto 420 Bis del Código Civil para el Estado de Baja California **"no trastoca la concepción del niño como sujeto con autonomía en progresión"**; esto, porque la norma describe la conducta del padre o madre alienador, como actos dirigidos a "sugestionar" o "influir" al menor y, que causan en el niño sentimientos de "rechazo", "rencor" o "distanciamiento" hacia el progenitor alienado.

Conductas y resultados que, **"aunque en su contenido reconocen o entrañan una influencia en la psique del menor de edad encaminada a provocar en él determinadas reacciones, sentimientos o comportamientos, su concepción no tiene el alcance de entender anulada la conciencia del menor"**.

Así, este Alto Tribunal considera que los términos conforme a los cuales el legislador reguló la conducta de alienación parental en el artículo 420 Bis del Código Civil para el Estado de Baja California, **"son acordes con la naturaleza del fenómeno que recoge, y al mismo tiempo, dan cabida a reconocer la autonomía progresiva del menor"**; pues señalar que puede ser objeto de actos



de "sugestión" o "inducción" en su integridad psíquica, y que esos actos pueden generar en él los sentimientos que describe la norma, *no desconoce su capacidad de pensamiento y de juicio*.

Asimismo, debe destacarse que esa configuración de la conducta desde la perspectiva de la actitud del progenitor alienador, que ejerce una fuerza moral o influencia para causar algo, o la intervención con medios hábiles con el objeto de distorsionar la verdad al servicio de sus intereses, **"pone el énfasis en la proscripción de la conducta dañosa del progenitor y no en la condición del niño"**.

Sobre todo, la descripción de la conducta en esos términos, aun cuando supone, como se expuso con anterioridad, que la intervención o injerencia del padre o madre alienador se produce en la mente del niño, con afectación de su integridad psíquica; **"no niega en él la capacidad de formarse su propio juicio, ni impide considerar presente en su comportamiento su propia autonomía, conforme a su madurez mental y su experiencia de vida"**. Por ende, aunque se reconoce su calidad de víctima de conductas alienadoras, no se produce un desconocimiento de su condición de sujeto con autonomía progresiva, lo que se traducirá en un mayor equilibrio en la evaluación de la afectación sufrida.

A mayor abundamiento, del análisis que se realiza del texto del artículo 420 Bis del Código Civil para el Estado de Baja California, se desprende que *guarda una similitud sustancial* con el diverso contenido en el precepto 429 Bis A del Código Civil para el Estado de Oaxaca, cuya **validez** fue reconocida por este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad **11/2016**, como se infiere de la siguiente comparación normativa:

Artículo 420 Bis del Código Civil para el Estado de Baja California	Artículo 429 Bis A Código Civil para el Estado de Oaxaca
<p>"Artículo 420 Bis ... "Se entenderá por alienación parental, la conducta de uno de los progenitores, tendiente a <u>sugestionar</u> o <u>influir negativamente a los hijos, en contra del otro, provocándole a éstos, sentimientos negativos, como <u>rechazo</u> o <u>distanciamento</u>.</u>"</p>	<p>"Artículo 429 Bis A ... "Se entiende por alienación parental la <u>manipulación</u> o <u>inducción</u> que un progenitor realiza hacia su hijo, mediante la desaprobación o crítica tendiente a producir en el menor <u>rechazo, rencor, odio, miedo</u> o <u>desprecio</u> hacia el otro progenitor."</p>



Finalmente, no pasa inadvertido para este Alto Tribunal que, una vez que el legislador define normativamente en el artículo 420 Bis del Código Civil para el Estado de Baja California, la alienación parental –estableciendo ciertas conductas genéricas realizadas por el padre o madre alienador, a saber, *sugestionar o influir*, así como la generación de sentimientos negativos que se generan por tal actuar, como lo es el *rechazo o distanciamiento*–, desarrolla un listado respecto de ciertos actos que serán considerados "**como atentados en contra del vínculo de los hijos, con el progenitor ausente**".⁵

Al respecto, este Alto Tribunal considera menester precisar que el análisis de la regularidad constitucional de tal listado *es una cuestión ajena a la materia de estudio de la presente acción de inconstitucionalidad*, pues por una parte, debe tenerse en cuenta que dichos supuestos normativos no son motivo de impugnación en el presente medio de control constitucional –ya sea de manera individual o conjunta–, pues la Comisión accionante, sustancialmente, considera como inconstitucional el hecho de que, con motivo de la alienación parental, se pueda ordenar la suspensión o pérdida de la patria potestad –desproporcionalidad de las medidas–, y no así, que el legislador haya regulado tal fenómeno y las conductas que, en su caso, lo generan. Tan es así que en sus propios conceptos de invalidez manifestó que "**esta Comisión desde luego reprueba cualquier acto o conducta tendiente a causar una afectación directa o indirecta a la niñez, tal y es el caso de la alienación parental**".

Habida cuenta que el precepto 420 Bis del citado código, así como otros enunciados normativos, fueron señalados como artículos impugnados, simplemente porque, a consideración del accionante "**[e]stas disposiciones relacionadas entre sí, disponen que la alienación parental tendrá como consecuencia**

⁵ I. Impedir que el otro progenitor ejerza el derecho de convivencia con sus hijos;

II. Desvalorizar e insultar al otro progenitor en presencia de los niños y en ausencia del mismo;

III. Ridiculizar los sentimientos de afecto de los niños hacia el otro progenitor;

IV. Provocar, promover o premiar las conductas despectivas y de rechazo hacia el otro progenitor;

V. Influenciar con mentiras o calumnias respecto de la figura del progenitor ausente, insinuando o afirmando al o los menores abiertamente, que pretende dañarlos;

VI. Presentar falsas alegaciones de abuso en los juzgados para separar a los niños del otro progenitor y;

VII. Cambiar de domicilio, con el único fin de impedir, obstruir, e incluso destruir la relación del progenitor ausente con sus hijos.



la pérdida [o suspensión] de la patria potestad por parte del padre alienante, y como consecuencia de ello la imposibilidad de convivencia entre este último y su hijo menor de edad".

En esa tesitura, no ha lugar a examinar en lo individual las conductas referidas en el listado del precepto en comento, pues si bien conforme al precepto 71 de la ley de la materia este Alto Tribunal puede suplir los conceptos de invalidez expuestos por el órgano accionante, lo cierto es que tal suplencia no tiene el alcance de modificar la litis efectivamente planteada, ni mucho menos de sustituirse o suplantar la voluntad del accionante, a fin de introducir cuestiones no controvertidas por el demandante.

Máxime que esta Corte reitera que, para determinar cuándo se actualiza o se está frente al fenómeno de alienación parental, "[s]e ha de partir de que la **detección de la conducta en un caso concreto requiere de una aproximación sistémica a la familia y su dinámica, que evalúe los múltiples e interdependientes factores que influyen en las respuestas de los miembros, así como las influencias de factores externos, a efecto de conocer la condición psicoemocional del menor de edad que expresa rechazo hacia uno de sus progenitores y sus causas**"; de ahí que, por prudencia judicial, este Alto Tribunal considera menester reservar su criterio respecto a la admisibilidad constitucional de cada una de las referidas conductas, en tanto sean presentadas a la luz de asuntos concretos y que permitan dilucidar, con mayores elementos fácticos y jurídicos, si éstas se encuentran apegadas al parámetro de regularidad constitucional.

3. Proporcionalidad de las sanciones derivadas de la alienación parental. Una vez precisado lo anterior, debe tenerse en cuenta que la Comisión accionante aduce en su único concepto de invalidez que los preceptos impugnados resultan inconstitucionales, ya que "**colocar la alienación parental como causal de pérdida [o suspensión] de patria potestad, conlleva afectaciones y violaciones irreversibles que pudieran causar perjuicio al sano desarrollo de las niñas y los niños**".

Es así, pues si bien la intención del legislador era proteger al menor, mediante la regulación de la alienación parental, lo cierto es que "**la sanción de**



pérdida [o suspensión] de la patria potestad podría implicar afectación psicológica al hijo alienado, quien en ese momento ya generó una dependencia hacia el padre o la madre alienante y al ser alejado de éste, el rechazo hacia su otro progenitor –lejos de desaparecer– como consecuencia lógica se incrementará"; de ahí que la medida legislativa impugnada podría trastocar de forma directa el sano desarrollo de la niña, niño o adolescente alienado, su estabilidad emocional, entorno y salud física y psicológica.

A juicio de este Alto Tribunal, el motivo de disenso acabado de sintetizar resulta **parcialmente fundado** y, para establecer las razones de ello, resulta menester atender a las sanciones combatidas, esto es, tanto suspensión como pérdida de la patria potestad, *de manera separada*, ya que la actualización de ambos supuestos jurídicos presenta ciertas diferencias normativas que, por razones metódicas, deben atenderse de manera individual.

3.1. Regularidad constitucional de la suspensión de la patria potestad a causa de la alienación parental. Respecto al supuesto de la suspensión de la patria potestad, debe precisarse que el artículo 420 Bis ya referido no sólo contiene la noción de la alienación parental, sino que, en su propio texto, recoge una primera sanción en caso de que alguno de los progenitores no atienda a su deber de "**evitar cualquier acto de manipulación y alienación parental**", como se desprende de la siguiente cita:

"Artículo 420 Bis. Quien ejerza la patria potestad, debe de procurar el respeto y el acercamiento constante de los menores con el otro ascendiente. **En consecuencia, cada uno de los ascendientes debe evitar cualquier acto de manipulación y alienación parental** encaminada a producir en la niña o en el niño, en su caso el adolescente, rencor o rechazo hacia el otro progenitor, **so pena de suspenderse en su ejercicio.**"

Como se advierte de la anterior transcripción, los progenitores, *al ejercer la patria potestad*, deben cumplir con el débito de procurar el respeto y el acercamiento constante de los menores con el otro progenitor y, por ende, deben abstenerse de incurrir en alienación parental, "**so pena de suspenderse en su ejercicio**".



Ahora bien, este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad **11/2016** consideró que la regulación de la figura de la alienación parental incide en diversos derechos de los menores de edad, particularmente, el *derecho a no ser sujetos de violencia* en el seno familiar, *a vivir en familia* y, en caso de separación de los padres, *a mantener sus relaciones de convivencia con ambos progenitores*.

Ello, en virtud de que si bien la regulación de la alienación parental tiene como finalidad proteger a los menores de cualquier forma de violencia, lo cierto es que con la medida consistente en la suspensión de la patria potestad se ven restringidos otros derechos de los niños, niñas y adolescentes –a vivir en familia y a mantener relaciones de convivencia con ambos padres–. Siendo que, **"para los menores de edad, preservar su núcleo familiar es determinante para su sano desarrollo integral; y sobre esa base, éstos tienen derecho a no ser separados de sus padres contra su voluntad"**.

La separación de los menores de edad de alguno o ambos padres, sólo puede tener justificación en el propio interés superior de los menores, mediante determinación de autoridad competente y de conformidad con la ley y procedimientos correspondientes. En ese sentido, **"la separación de los niños, niñas y adolescentes de sus padres, si bien en sí misma no es inconstitucional, sí es excepcional, sólo cuando se sustenta en su interés superior"**.

Por ello, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos precedentes ha sostenido que medidas como la pérdida de la patria potestad –por igualdad de razón, su suspensión–, la reasignación de la guarda y custodia, así como la privación de un régimen de convivencias, en sí mismas, no son inconstitucionales, aun cuando entrañen una separación de los menores de uno o ambos padres, **"pero sí deben entenderse como excepcionales y deberán estar justificadas precisamente en el interés superior de los menores, pues en ellas necesariamente convergen las necesidades de protección de diversos derechos de éstos, que se impone jerarquizar y ponderar en su propio beneficio"**.

Por tanto, estas medidas, más que ser vistas como sanciones civiles a los padres, **"deben entenderse como medidas en beneficio de los hijos"**; de ahí que en las determinaciones judiciales que las decreten se ha de valorar si las



mismas resultan *idóneas, necesarias y eficaces* conforme a las circunstancias del caso, para procurar el bienestar de los menores de edad a la luz de su interés superior.

La suspensión de la pérdida de la patria potestad implica que el progenitor que ha sido suspendido en el ejercicio de la patria potestad, **"no puede tener a su cargo la guarda y custodia del hijo, y sólo por determinación judicial, si se estima conveniente para el menor, podrá establecerse un régimen de visitas y convivencias"**, como ejercicio del derecho del niño, niña o adolescente a mantener sus relaciones afectivas con dicho progenitor.

De manera que la suspensión de la patria potestad como consecuencia de actos de alienación parental, necesariamente conlleva que, el padre o madre que se considere "alienador", si se encuentra en ejercicio de la guarda y custodia, **"sea privado de ella y ésta la tenga, por regla general, el otro progenitor; y, a lo sumo, a juicio del Juez, podrá tener un régimen de visitas y convivencias con el hijo o hija, si se estimara conveniente para este último, sino, el menor quedará impedido del contacto con el padre o madre alienador"**.

Por tanto, la medida de suspensión de la patria potestad **"es una medida de separación entre el progenitor alienador y el hijo víctima de la violencia, que impacta en la vida de ambos"**; es decir, no sólo es una medida sancionadora de la conducta del padre o madre que ejerce la violencia contra el menor de edad, sino que trasciende a este último, pues es el destinatario esencial de la misma, y en ese sentido, se reitera, ha de constituirse primordialmente como una medida de protección de sus derechos.

Conforme a los lineamientos establecidos en el referido precedente, este Alto Tribunal considera que debe declararse la **invalidez** del precepto 420 Bis del Código Civil para el Estado de Baja California, únicamente en la parte que señala **"so pena de suspendersele en su ejercicio"**.

Ello, pues el referido enunciado normativo estrictamente dispone la prohibición de la alienación parental **"so pena"** de que sea suspendida la patria potestad. Previsión normativa que refleja el propósito del legislador de que, la conducta se deba reprochar al progenitor alienador mediante la aplicación de esa consecuencia en forma indiscriminada.



En ese sentido, aunque se considerara que la norma busca proteger la integridad psíquica y emocional del niño y, evitar que se siga vulnerando su derecho a no ser objeto de ningún acto de violencia, lo cierto es que su aplicación se prevé en forma irrestricta, constriñendo al Juez a su aplicación inmediata, sin permitir, por su falta de previsión, la ponderación judicial en torno a su idoneidad, necesidad y eficacia en el caso concreto, para salvaguardar el interés superior del menor.

En efecto, en la suspensión de la patria potestad como resultado de actos de alienación parental, colisiona tanto el derecho del niño *a ser protegido de actos de violencia familiar* que están afectando su integridad psicoemocional, como el derecho del niño *a vivir en familia y a mantener sus relaciones con ambos progenitores.*

Confrontación de derechos que no puede ser resuelta sólo con apreciar en abstracto la naturaleza de uno y otro bienes jurídicos inmersos, sino que se requiere la ponderación de todos los elementos y circunstancias que incidan en el caso para, conforme al interés superior de los menores de edad, determinar si es viable adoptar otras medidas distintas, que resulten idóneas para proteger con equilibrio tales derechos.

De ahí que la norma cuestionada vulnera el derecho de los menores a vivir en familia y a mantener sus relaciones con ambos progenitores, en tanto tácitamente excluye la posibilidad de que estos derechos puedan prevalecer en un caso concreto, conforme al interés superior del niño.

Aunado a lo anterior, no debe soslayarse que este supuesto de violencia familiar tiene una particularidad que no puede desatenderse pues, tal y como se señaló en la acción de inconstitucionalidad **11/2016**, **"el menor de edad que sufre conductas de alienación parental expresa rechazo por uno de sus progenitores, y contrario a ello, manifiesta su empatía y conexión afectiva con el progenitor que se supone alienador"**.

En esa circunstancia que vive el menor de edad, sin prejuzgar al respecto, **"incluso pudiere advertirse contraproducente al bienestar del menor en determinado caso, privarlo abruptamente del contacto con el progenitor alienador**



con el que él se siente identificado, separándolo de su lado y cambiándolo de entorno, para someterlo a la convivencia con el padre alienado al que rechaza".

Pues, sin desconocer que la condición de alienación parental es una forma de violencia contra el niño que debe evitarse, **"estos cambios impuestos por la intervención oficial pueden ser vividos por él en forma negativa, con sufrimiento y rechazo, haciendo factible que el niño pueda resultar finalmente revictimizado con dichas medidas, si llegan a dictarse sin atender a su interés superior"**.

Por ello es que se observa la importancia de que las normas legales **"permitan al juzgador la aplicación discrecional y la graduación de las medidas que se juzguen las necesarias, idóneas y eficaces para restablecer y proteger los derechos de los menores"**, así como la forma y términos en que se ejecutarán, dándole margen para que salvaguarde el bienestar de éstos conforme a las circunstancias del caso.

En ese entendido, en cada caso **"habrá de ponderarse la afectación psicoemocional sufrida por el menor en su particular circunstancia, frente al ejercicio de sus demás derechos, para decidir si la medida de separación establecida en la norma es la más indicada para protegerlos"**, o bien, determinar si es conveniente aplicar medidas alternativas menos restrictivas que sean eficaces para su protección.

En otras palabras, *la proporcionalidad* de la medida de suspensión de la patria potestad respecto de conductas de alienación parental, **"sólo puede ser objetivamente juzgada a la luz del caso concreto conforme al ejercicio de ponderación de derechos que haga el Juez en beneficio de los niños acorde a su interés superior"**.

De lo anterior, se llega a la convicción de que la suspensión de la patria potestad, en los términos previstos en el precepto 420 Bis, **vulnera el derecho del menor a vivir en familia y a mantener relaciones afectivas con ambos progenitores**.



Esto, se insiste, no porque la medida sea inconstitucional en sí misma, sino porque resulta desproporcionada. Pues como se ha razonado, el citado artículo 420 Bis dispone la prohibición de la conducta **"so pena"** de que sea suspendida la patria potestad del padre alienador, situación que no da cabida a que el juzgador haga esa ponderación del interés superior del menor conforme a las circunstancias del caso concreto, y decida si efectivamente aplicarla, resultará en beneficio del niño, niña o adolescente involucrado.

En suma, la norma controvertida no permite al Juez hacer la ponderación de la idoneidad, necesidad y eficacia de la medida allí prevista en el caso concreto, atendiendo a sus circunstancias y a los diversos derechos del niño que se vean involucrados, con la potestad de decidir su no aplicación de estimarlo conveniente y optar por alguna otra providencia que se estime más adecuada para ese fin, y ello, es suficiente para considerar que la norma impide al Juez salvaguardar el interés superior de los menores.

Es cierto que pudiere pensarse que, aunque la norma no aluda expresamente a esa potestad discrecional del Juez, ésta puede ser ejercida, pues está inmersa en el deber constitucional y convencional del juzgador de proteger el interés superior de los menores de edad, sin embargo, la intelección de la norma cuestionada, conduce a estimar que excluye esa posibilidad, pues estrictamente dispone la prohibición de la conducta, "so pena" de suspensión de la patria potestad; de ahí que deba declararse su **invalidéz**.

No resulta óbice a la anterior conclusión que en el último párrafo del propio precepto 420 Bis se establezca que, en cualquier momento en que se presentare alienación parental por parte de alguno de los progenitores hacia los hijos, **"el Juez de lo familiar, de oficio ordenará las medidas terapéuticas necesarias para los menores hijos y sus padres, con la finalidad de restablecer la sana convivencia con ambos progenitores"**.

Lo anterior, pues a juicio de este Alto Tribunal el referido enunciado normativo *no es suficiente para subsanar el vicio de inconstitucionalidad detectado*, por las razones que se exponen a continuación.

En principio, debe recordarse que la razón principal por la que se estima inconstitucional el precepto 420 Bis del Código Civil para el Estado de Baja



California, en la parte que señala "**so pena de suspendersele en su ejercicio**", radica en que esa expresión normativa impide que el juzgador pueda ponderar la idoneidad, necesidad y eficacia de la medida allí prevista en el caso concreto, atendiendo a sus circunstancias y a los diversos derechos del niño que se vean involucrados.

Esto es, que permita en cada caso apreciar "**la afectación psicoemocional sufrida por el menor en su particular circunstancia, frente al ejercicio de sus demás derechos, para decidir si la medida de separación establecida en la norma es la más indicada para protegerlos**".

En ese sentido, debe tenerse en cuenta que el último párrafo del precepto en cita, no constituye propiamente una exigencia o débito jurisdiccional de realizar la ponderación casuística a la que se ha referido, sino que, a juicio de este Alto Tribunal, se traduce más bien en un medida tendiente a "prevenir" o en su caso "reparar" las afectaciones que el menor de edad pueda resentir con motivo de la aparición de la alienación parental.

En efecto, el enunciado normativo precisa que en cualquier momento que se presente la alienación parental, el Juez de manera oficiosa "**ordenará las medidas terapéuticas necesarias para los menores hijos y sus padres, con la finalidad de restablecer la sana convivencia con ambos progenitores**".

Como se aprecia del anterior texto legal, la finalidad que tiene la aludida medida es la de "**restablecer la sana convivencia con ambos progenitores**", y no así, la de consagrar una obligación jurídica para el juzgador de ponderar la idoneidad, necesidad y eficacia de la suspensión de la patria potestad en cada caso concreto, atendiendo a sus circunstancias y a los diversos derechos del niño que se vean involucrados.

En efecto, si bien se estima que es del todo adecuado que, legislativamente, se otorgue al juzgador la facultad de ordenar medidas terapéuticas necesarias con la finalidad de restablecer la sana convivencia del menor con ambos progenitores, lo cierto es que, a juicio de este Alto Tribunal, tal facultad no conlleva de suyo, ni asegura normativamente que, efectivamente, al momento de proveer sobre la suspensión de la patria potestad, el juzgador vaya a realizar un verdadero ejercicio de ponderación jurisdiccional.



Pues se insiste, una cosa es que puedan ordenarse las medidas terapéuticas respectivas, y otra muy distinta es que éstas se subsuman o equivalgan a un verdadero ejercicio de ponderación que debe ser ejercitado razonadamente por el juzgador en tratándose de la resolución judicial que resuelva sobre la suspensión de la patria potestad.

Tan es así que el precepto en cita podría ser interpretado en el sentido de que, si bien la alienación parental será sancionada bajo pena de la suspensión de la patria potestad, lo cierto es que el juzgador, una vez decretada esa "sanción" contra el progenitor alienador, podrá ordenar las medidas terapéuticas necesarias, con la finalidad de restablecer la sana convivencia con ambos progenitores.

Es decir, la orden de que se realicen las referidas medidas terapéuticas **no necesariamente debe ser "anterior" a la sentencia de suspensión de la patria potestad, sino que puede ser realizada de manera "posterior" a dicha sanción civil, a fin de reparar las afectaciones que hubiese sufrido el menor de edad y, con ello, restaurar el estado de cosas al momento previo a la generación de tales conductas alienantes y, en su caso, generar las circunstancias necesarias para que el juzgador pueda ordenar que cese la suspensión** de la patria potestad, dictada en términos del artículo 420 Bis.

En esa tesitura, a fin de asegurar que la regulación de la alienación parental cumpla, *tanto con su propósito normativo*, consistente en proteger el derecho de los menores a una vida libre de violencia, como impedir que al tender a esa finalidad constitucionalmente legítima se afecten de manera desproporcionada otros derechos de los niños, niñas y adolescentes –en especial, el derecho a vivir en familia y a mantener relaciones afectivas con ambos progenitores–, se colige que debe declararse la **invalidez** del artículo 420 Bis del Código Civil para el Estado de Baja California, en la parte que señala "**so pena de suspenderse en su ejercicio**".

A similares conclusiones arribó el Pleno de esta Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad **11/2016**, en tanto en dicho precedente se declaró la invalidez del artículo 429 Bis A, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Oaxaca, en la parte que señalaba: "**[b]ajo pena de suspenderse [la**



patria potestad]", al estimar que esa locución impedía ejercer una ponderación jurisdiccional en cada caso para resolver sobre la suspensión de la patria potestad.

Finalmente, resta señalar que la inconstitucionalidad advertida tampoco es subsanable conforme a lo estipulado en los preceptos 279 y 281, también combatidos, que establecen lo siguiente:

"Artículo 279. Al admitirse la demanda de divorcio, o antes si hubiere urgencia, **se dictarán provisionalmente y sólo mientras dure el juicio**, las disposiciones siguientes:

"...

"VI. Poner a los hijos al cuidado de la persona que de común acuerdo hubieren designado los cónyuges, pudiendo ser uno de éstos. En defecto de ese acuerdo, el cónyuge que pida el divorcio propondrá la persona en cuyo poder deben quedar provisionalmente los hijos. El Juez, previo el procedimiento que fije el código respectivo, resolverá lo conveniente;

"El Juez, tratándose de determinaciones provisionales sobre guarda, cuidado y custodia, **ponderará el derecho de convivencia de la niña, niño y adolescente con ambos progenitores, atendiendo al principio de interés superior, tomando en consideración lo establecido en el artículo 420 Bis de este código.**"

"Artículo 281. Antes de que se provea definitivamente sobre la patria potestad o tutela de los hijos, el Juez podrá acordar, a petición de los abuelos, tíos o hermanos mayores, **cualquier medida que se considere benéfica para las personas menores de dieciocho años de edad.**

"El Juez **podrá modificar esta decisión** atento a lo dispuesto en los artículos 419, 420 y **441, Fracción III y VI.**"

Es así, pues respecto a lo determinado en el artículo 279 citado, se desprende que tal precepto normativo únicamente tiene como finalidad *establecer*



medidas provisionales que pueden ser ordenadas por el juzgador al momento de admitirse la demanda de divorcio o antes en caso de urgencia.

En ese sentido, las referidas medidas cautelares y las reglas para su imposición y valoración, no se relacionan, propiamente, con la mecánica jurídica que atañe a la suspensión de la patria potestad, a que se refiere el artículo 420 Bis.

Y, por lo que hace al artículo 281, debe tenerse en cuenta que dicho numeral, más que regular o limitar las "sanciones" o consecuencias legales que deriven de la presencia de la alienación parental, se encuentra dirigido a reconocer la facultad que tiene el juzgador competente –a petición de los abuelos, tíos o hermanos mayores–, para acordar cualquier medida que se considere benéfica para las personas menores de dieciocho años de edad.

Es decir, ni el precepto 279 ni el 281 establecen parámetros que incidan en la determinación del juzgador respecto a la declaratoria de la suspensión de la patria potestad, como consecuencia de la alienación parental a que se refiere el diverso 420 Bis; de ahí que, mucho menos, puedan tener el alcance de subsanar al vicio de inconstitucionalidad advertido respecto de este último precepto normativo.

Por tanto, se concluye que lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo 420 Bis del Código Civil para el Estado de Baja California, únicamente en la parte que señala "**so pena de suspendersele en su ejercicio**", al establecer una medida desproporcional en detrimento del interés superior del menor.

3.2. Regularidad constitucional de la pérdida de la patria potestad como medida sancionatoria de la alienación parental. Una vez precisado lo anterior, resta examinar la constitucionalidad de la medida consistente en la pérdida de la patria potestad, como consecuencia de la generación de la alienación parental.

Al respecto, el artículo 441, fracción VI, del Código Civil para el Estado de Baja California, establece que la patria potestad se pierde "**derivado del incumplimiento a lo establecido en el artículo 420 Bis y a consideración del Juez sea imposible la convivencia. Anteponiendo siempre el interés superior del menor**".



Como se desprende del texto en cita, la pérdida de la patria potestad cuenta con elementos normativos propios para su actualización, a saber: (I) que se incumpla con la obligación de no incurrir en alienación parental –en términos del precepto 420 Bis–; (II) que a consideración del juzgador sea imposible la convivencia; y (III) que se anteponga siempre el interés superior del menor.

Como se aprecia de la construcción jurídica del artículo en análisis, sus elementos normativos son de naturaleza *interdependiente*, en tanto será necesario que concurran todos y cada uno de ellos para generar la consecuencia o sanción ahí establecida. Así, en cada caso concreto deberán examinarse de manera conjunta por el juzgador, a fin de determinar si resulta dable o no declarar la pérdida de la patria potestad.

Ahora bien, como se ha expuesto, el vicio de inconstitucionalidad atribuido por la demandante a dicha medida legislativa, consiste en la *desproporcionalidad* generada entre el fin perseguido por el legislador y las consecuencias negativas que la consecución de tal objetivo genera en los derechos de los menores de edad.

Por ende, deberá dilucidarse si el precepto 441, fracción VI, del citado código permite al juzgador ponderar, en el caso concreto, la idoneidad, necesidad y eficacia de la medida allí prevista, atendiendo a las circunstancias fácticas y a los diversos derechos del niño que se vean involucrados.

Al respecto, se recuerda que la pérdida de la patria potestad es una medida de separación entre el progenitor alienador y el hijo víctima de la violencia, que impacta en la vida de ambos; es decir, no sólo es una medida sancionadora de la conducta del padre o madre que ejerce la violencia contra el menor de edad, sino que trasciende a este último, *pues es el destinatario esencial de la misma*, y en ese sentido, se reitera, *ha de constituirse primordialmente como una medida de protección de sus derechos*.

De lo anterior, este Tribunal Pleno llega a la convicción de que dicha medida adoptada por el legislador en el artículo que se analiza, como consecuencia de la actualización de conductas de alienación parental, **vulnera los derechos del**



menor a vivir en familia; a mantener relaciones afectivas con ambos progenitores, así como al sano desarrollo de su personalidad.

Esto, pues a juicio de esta Suprema Corte, si bien la separación del menor de su familia, *debe ser una medida de ultima ratio*,⁶ lo cierto es que, al establecerse *como exigencia normativa para la pérdida de la patria potestad* que **"a consideración del Juez sea imposible la convivencia"**, el legislador está incidiendo u obstruyendo, indebidamente, en la recta ponderación que debe realizar el juzgador, acorde con las cuestiones fácticas y concretas que se le presenten en cada caso concreto.

Al establecerse que la patria potestad se perderá por la generación de la alienación parental, cuando **"a consideración del Juez sea imposible la convivencia"** se afecta la adecuada ponderación de derechos e intereses que el órgano jurisdiccional debe sopesar en el caso concreto, *para dilucidar la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la imposición de la pérdida de la patria potestad; aunado a la dificultad que podría generar, tanto argumentativamente, como probatoriamente, sostener que la convivencia entre el menor y alguno de los progenitores sea "imposible".*

En efecto, a juicio de esta Suprema Corte, la locución **"y a consideración del Juez sea imposible la convivencia"**, genera un grado importante de confusión e incertidumbre tanto para el operador jurídico, como para los gobernados, pues no puede perderse de vista que la alienación parental se traduce en un tipo específico de violencia que, precisamente, tiende **"a producir en la niña o en el niño, en su caso el adolescente, rencor o rechazo hacia el otro progenitor"**.

En ese sentido, la alienación parental tiene una particularidad que no puede soslayarse pues **"el menor de edad que sufre conductas de alienación paren-**

⁶ El Comité de los Derechos del Niño, por ejemplo, sostuvo en su Observación General No. 14, que: "Dada la gravedad de los efectos en el niño de que lo separen de sus padres, dicha medida sólo debería aplicarse como último recurso, por ejemplo, cuando el niño esté en peligro de sufrir un daño inminente o cuando sea necesario por otro motivo; la separación no debería llevarse a cabo si se puede proteger al niño de un modo que se inmiscuya menos en la familia".



tal expresa rechazo por uno de sus progenitores, y contrario a ello, manifiesta su empatía y conexión afectiva con el progenitor que se supone alienador".

De ahí que la "imposibilidad de convivencia" –al menos en tanto se tomen las medidas conducentes para mitigar las consecuencias que en el menor ha generado la alienación parental–, **bien podría ser entendida no respecto del progenitor alienador, sino del padre o madre alienado**, al ser, precisamente, **contra quien se han generado los sentimientos de rencor o rechazo a través de la alienación parental**.

En esa circunstancia que vive el menor de edad, sin prejuzgar al respecto, **incluso, pudiere advertirse contraproducente al bienestar del menor en determinado caso, al privarlo abruptamente del contacto con el progenitor alienador con el que se siente identificado**, separándolo de su lado y cambiándolo de entorno, **para someterlo a la convivencia con el padre alienado al que rechaza**; *pues sin desconocer que la condición de alienación parental es una forma de violencia contra el niño que debe evitarse*, **estos cambios impuestos por la intervención oficial pueden ser vividos por él en forma negativa, con sufrimiento y rechazo, haciendo factible que el niño pueda resultar finalmente revictimizado con dicha medida**.

Ahora, si bien este Alto Tribunal no pasa inadvertido que, para la pérdida de la patria potestad, conforme lo establece el citado 441, fracción VI, se exige, además de que se haya incurrido en actos de alienación parental y a juicio del juzgador sea imposible la convivencia, que esa determinación se realice "[a] **nteponiendo siempre el interés superior del menor**".

Lo cierto es que, el mero hecho de que se haya establecido, como un tercer requisito, *que se atienda al interés superior del menor*, **no basta para tornar constitucional la medida de la patria potestad**, pues como ya se ha expuesto, en tratándose de la alienación parental, se torna verdaderamente cuestionable la posibilidad de que el menor sea separado del padre alienador, **para en su lugar, convivir con el padre alienado; pues precisamente, es con este progenitor con quien el niño, niña o adolescente guarda rencor o rechazo**.

De ahí que la medida de pérdida de la patria potestad, **en un contexto donde el menor será separado de uno de sus padres, respecto al cual manifiesta**



su empatía y conexión afectiva, e inversamente, se le someta a la convivencia con el padre alienado que rechaza; se traduciría, en realidad, *en un tipo de sanción al menor de edad, quien resentiría particularmente tal medida al verse inmerso en un ambiente de ruptura con el progenitor alienador y de acercamiento y convivencia con el diverso al cual le guarda rencor o resentimiento.*

Aunado a lo anterior, en tanto que como se ha expuesto, la alienación parental, desde el punto de vista normativo, fue concebida por el legislador del Estado de Baja California como aquella conducta de los progenitores **"tendiente a sugerir o influir negativamente a los hijos, en contra del otro, provocándole a éstos, sentimientos negativos, como rechazo o distanciamiento"**.

Luego, este Alto Tribunal considera que la medida impuesta por el legislador, **carece de idoneidad**, pues en tanto la alienación parental es una forma de violencia que tiende a generar sentimientos negativos al menor, respecto de alguno de sus progenitores, **fuerza es que** –lejos de obligar al menor a convivir con el padre alienado, a quien rechaza o guarda rencor y separarlo del progenitor alienador, a quien estima– **se busque revertir los efectos negativos de esa alienación, para salvaguardar el derecho del menor a vivir en familia y a mantener relaciones afectivas con ambos progenitores.**

Ello constituye un imperativo derivado no sólo del derecho a la protección del niño contra la violencia, **sino con el diverso derecho de los menores al sano desarrollo de su personalidad**, pues como se desprende del preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño y de su artículo 29, párrafo 1 **"el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión"**.

De ahí que, tal y como fue aducido por la Comisión accionante, el precepto impugnado resulta inconstitucional, ya que **"colocar la alienación parental como causal de pérdida de patria potestad, conlleva afectaciones y violaciones irreversibles que pudieran causar perjuicio al sano desarrollo de las niñas y los niños"**.

Pues si bien la intención del legislador era proteger al menor, mediante la regulación de la alienación parental, lo cierto es que **"la sanción de pérdida de**



la patria potestad podría implicar afectación psicológica al hijo alienado, quien en ese momento ya generó una dependencia hacia el padre o la madre alienante y al ser alejado de éste, el rechazo hacia su otro progenitor –lejos de desaparecer– como consecuencia lógica se incrementará"; por lo que la medida legislativa impugnada podría trastocar de forma directa el sano desarrollo de la niña, niño o adolescente alienado, su estabilidad emocional, entorno y salud física y psicológica.

Siendo que, justamente, conforme lo ha manifestado el Comité de los Derechos del Niño, en su observación general No. 14, "**dada la gravedad de los efectos en el niño de que lo separen de sus padres, dicha medida sólo debería aplicarse como último recurso**", por ejemplo, cuando el niño esté en peligro de sufrir un daño inminente o cuando sea necesario por otro motivo; "**la separación no debería llevarse a cabo si se puede proteger al niño de un modo que se inmiscuya menos en la familia**".

En ese sentido, la pérdida de la patria potestad, prevista por la fracción combatida, **en forma alguna se traduce en una medida idónea para proteger los derechos del menor**, sino que, como se ha razonado, es susceptible de generar no sólo afectaciones indebidas e injustificadas en sus derechos al sano desarrollo personal, a vivir en familia y a mantener relaciones afectivas con ambos progenitores; sino que incluso, es susceptible de generar cambios en el entorno del menor que pueden ser vividos por él en forma negativa, con sufrimiento y rechazo, haciendo factible que el niño pueda resultar finalmente re-victimizado con dicha medida.

Atento a las razones expuestas, este Tribunal concluye que debe declararse la **invalidéz** del artículo 441, **fracción VI**, del Código Civil para el Estado de Baja California.

Ahora bien, la anterior declaratoria de invalidéz **debe hacerse extensiva** al artículo 281, párrafo segundo, en su porción normativa "**y VI**", del referido Código Civil, *toda vez que la fracción "VI" a que se refiere tal enunciado normativo, es precisamente la contenida en el artículo 441 y que, como se ha expuesto, resulta inconstitucional.*



Finalmente, resta precisar que si bien la Comisión accionante combatió la regularidad constitucional no sólo de los preceptos que establecen expresamente la sanción de la suspensión y pérdida de la patria potestad, como consecuencia de la alienación parental –420 Bis y 441, fracción VI, respectivamente–, sino del diverso 279, fracción VI, párrafo segundo, del Código Civil para el Estado de Baja California, lo cierto es que, respecto de este último precepto normativo, este Alto Tribunal no encuentra razón alguna para invalidarlo.

Es así, pues se reitera que el artículo 279, fracción VI, párrafo segundo, no fue impugnado de manera "autónoma", sino por encontrarse relacionado con las sanciones previstas en los diversos 420 Bis y 441, fracción VI, del citado código, pues a consideración de la Comisión promovente, "**[e]stas disposiciones relacionadas entre sí, disponen que la alienación parental tendrá como consecuencia la pérdida [o suspensión] de la patria potestad por parte del padre alienante, y como consecuencia de ello la imposibilidad de convivencia entre este último y su hijo menor de edad.**"

Siendo que, como fue precisado en el apartado relativo al análisis de la regularidad constitucional de la suspensión de la patria potestad, el referido artículo 279 del Código Civil para el Estado de Baja California, únicamente tiene como finalidad *establecer medidas provisionales que pueden ser ordenadas por el juzgador al momento de admitirse la demanda de divorcio o antes en caso de urgencia.*

En ese sentido, las referidas medidas cautelares y las reglas para su imposición y valoración, no se relacionan, propiamente, con la proporcionalidad de la suspensión o pérdida de la patria potestad, reguladas en los diversos 420 Bis y 441, fracción VI, del citado código, respectivamente. Es decir, el precepto 279 no establece parámetros que incidan en la proporcionalidad de las medidas de suspensión o pérdida de la patria potestad, a que se refieren los diversos 420 Bis y 441, fracción VI, del mismo ordenamiento legal.

Sino que se relaciona con las medidas provisionales o cautelares que puede ordenar el juzgador en materia familiar y que, pueden ser modificadas atendiendo, precisamente, a la alienación parental; *de ahí que no se advierta razón alguna*



por la que deba declararse su invalidez, conforme a la "desproporcionalidad" aducida por la Comisión accionante.

SEXTO.—**Decisión y efectos.** En virtud de las razones expresadas anteriormente, este Tribunal concluye que debe declararse la **invalidez** de los artículos 281, párrafo segundo, en su porción normativa "**y VI**", 420 Bis, en la parte que señala "**so pena de suspenderse en su ejercicio**", y 441, fracción VI, *en su totalidad*, del Código Civil para el Estado de Baja California, publicados mediante Decreto número 95 –anexo dos–, en el Periódico Oficial de tal entidad federativa, el catorce de julio de dos mil diecisiete.

Al respecto, de conformidad con lo dispuesto en los preceptos 45 y 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 en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

En consecuencia, se establece que la declaratoria de **invalidez** de los enunciados normativos contenidos en los artículos referidos del Código Civil para el Estado de Baja California, surtirá sus efectos *a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso de la citada entidad federativa.*

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

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

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 279, fracción VI, párrafo segundo y 420 Bis –con la salvedad indicada en el punto resolutive tercero– del Código Civil para el Estado de Baja California, reformados mediante Decreto No. 95, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de julio de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 420 Bis, párrafo primero, en su porción normativa "**so pena de suspenderse en su ejercicio**", y 441,



fracción VI, del Código Civil para el Estado de Baja California, reformados mediante Decreto No. 95, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de julio de dos mil diecisiete, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta determinación y, por extensión, la del artículo 281, párrafo segundo, en su porción normativa "y VI", del referido código, en la inteligencia de que 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 Baja California.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive 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 resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández por consideraciones distintas, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 3, denominada "Proporcionalidad de las sanciones derivadas de la alienación parental", subparte 3.1., denominada "Regularidad constitucional de la suspensión de la patria potestad a causa de la alienación



parental", consistente en reconocer la validez del artículo 279, fracción VI, párrafo segundo, del Código Civil para el Estado de Baja California, reformado mediante Decreto No. 95, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de julio de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 1, denominada "Regulación normativa de la alienación parental", consistente en reconocer la validez del artículo 420 Bis, párrafos primero, en su porción normativa "cada uno de los ascendientes debe evitar cualquier acto de manipulación y alienación parental encaminada a producir en la niña o en el niño, en su caso el adolescente, rencor o rechazo hacia el otro progenitor", y segundo, en su porción normativa "la conducta de uno de los progenitores, tendiente a sugerir o influir negativamente a los hijos, en contra del otro, provocándole a éstos, sentimientos negativos, como rechazo o distanciamiento", del Código Civil para el Estado de Baja California, reformado mediante Decreto No. 95, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de julio de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones de las páginas veinte y veintiuno, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 2, denominada "Definición normativa de la alienación parental", consistente en reconocer la validez del artículo 420 Bis, fracciones de la I a la VII, del Código Civil para el Estado de Baja California, reformado mediante Decreto No. 95, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el catorce de julio de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas



y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carranca anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Sometida a votación la propuesta del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 3, denominada "Proporcionalidad de las sanciones derivadas de la alienación parental", subparte 3.1, denominada "Regularidad constitucional de la suspensión de la patria potestad a causa de la alienación parental", se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, quien votó por la invalidez total del sistema impugnado y sumó su voto únicamente para conformar mayoría calificada, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández por consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien votó por la invalidez total del sistema impugnado y sumó su voto únicamente para conformar mayoría calificada, respecto de declarar la invalidez del artículo 420 Bis, párrafo primero, en su porción normativa "so pena de suspenderse en su ejercicio", del Código Civil para el Estado de Baja California, reformado mediante Decreto No. 95, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de julio de dos mil diecisiete. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y por la invalidez total del sistema. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena quien votó por la invalidez total del sistema impugnado y sumó su voto únicamente para conformar mayoría calificada, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas quien votó por la invalidez total del sistema impugnado y sumó su voto únicamente para conformar mayoría calificada, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea quien votó por la invalidez total del sistema impugnado y sumó su voto únicamente para conformar mayoría calificada, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 3, denominada "Proporcionalidad de las sanciones derivadas de la alienación parental", subparte 3.2., denominada



"Regularidad constitucional de la pérdida de la patria potestad como medida sancionatoria de la alienación parental", consistente en declarar la invalidez del artículo 441, fracción VI, del Código Civil para el Estado de Baja California, reformado mediante Decreto No. 95, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de julio de dos mil diecisiete. El Ministro Aguilar Morales votó en contra por estar con el proyecto original. Los Ministros Pardo Rebolledo y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Darán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la decisión y efectos, consistente en declarar la invalidez, por extensión, del artículo 281, párrafo segundo, en su porción normativa "y VI", del Código Civil para el Estado de Baja California. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la decisión y efectos, 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 Baja California.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular genérico.

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 18 de marzo de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 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 4 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la acción de inconstitucionalidad 120/2017, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California.

En sesión de 12 de noviembre de 2019, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 120/2017, en la cual se pronunció sobre la validez constitucional de diversos artículos del Código Civil para el Estado de Baja California, que regulan la figura de alienación parental y sus consecuencias respecto a la patria potestad.

Específicamente, la posición mayoritaria reconoció la validez de los artículos 279, fracción VI, párrafo segundo¹ y 420 Bis,² salvo por la porción normativa que señala "*so pena de suspendersele en su ejercicio*", –del cual se declaró la invalidez–; asimismo, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 441, fracción VI,³ y la porción normativa "y IV" del artículo 281, párrafo segundo.⁴

¹ **Artículo 279.** Al admitirse la demanda de divorcio, o antes si hubiere urgencia, se dictarán provisionalmente y sólo mientras dure el juicio, las disposiciones siguientes: ...

"VI. Poner a los hijos al cuidado de la persona que de común acuerdo hubieren designado los cónyuges, pudiendo ser uno de éstos. En defecto de ese acuerdo, el cónyuge que pida el divorcio propondrá la persona en cuyo poder deben quedar provisionalmente los hijos. El Juez, previo el procedimiento que fije el código respectivo, resolverá lo conveniente;

"El Juez, tratándose de determinaciones provisionales sobre guarda, cuidado y custodia, ponderará el derecho de convivencia de la niña, niño y adolescente con ambos progenitores, atendiendo al principio de interés superior, *tomando en consideración lo establecido en el artículo 420 Bis de este código.*"

² **Artículo 420 Bis.** Quien ejerza la patria potestad, debe de procurar el respeto y el acercamiento constante de los menores con el otro ascendiente. En consecuencia, cada uno de los ascendientes debe evitar cualquier acto de manipulación y alienación parental encaminada a producir en la niña o en el niño, en su caso el adolescente, rencor o rechazo hacia el otro progenitor, *so pena (sic) de suspendersele en su ejercicio.*"

³ **Artículo 441.** La patria potestad se pierde: ... VI. *Derivado del incumplimiento a lo establecido en el artículo 420 Bis y a consideración del Juez sea imposible la convivencia, anteponiendo siempre el interés superior del menor.*"

⁴ **Artículo 281.** Antes de que se provea definitivamente sobre la patria potestad o tutela de los hijos, el Juez podrá acordar ... cualquier medida que se considere benéfica para las personas menores de dieciocho años de edad. El Juez podrá modificar esta decisión atento a lo dispuesto en los artículos 419, 420 y 441, fracción III y VI."



En sus consideraciones, la sentencia toma como precedente a la *acción de inconstitucionalidad* 11/2016, en la cual este Tribunal Pleno reconoció la viabilidad jurídica de regular la figura de alienación parental, siempre y cuando, con ello no se contraviniera algún principio del parámetro de regularidad constitucional (como lo es el respeto a la autonomía progresiva de los niños, niñas y adolescentes).

Una vez sentado lo anterior, en la sentencia se analiza la definición de la alienación parental que prevé el artículo 420 Bis del Código Civil para el Estado de Baja California, que expresamente señala lo siguiente: "cualquier acto de manipulación y alienación parental encaminada a producir en la niña o en el niño, en su caso el adolescente, rencor o rechazo hacia el otro progenitor". En este sentido, se concluye que esta definición no trastoca la concepción del niño como sujeto de autonomía y es compatible con el reconocimiento de la capacidad y autonomía progresiva de los y las menores de edad, por lo que resulta constitucional.

Posteriormente, en la sentencia se estudian las distintas consecuencias de la conducta, éstas son, la suspensión y la pérdida de la patria potestad para el progenitor alienador. La mayoría de los Ministros y Ministras sostuvo que la suspensión de la patria potestad como consecuencia de la alienación parental –que se prevé la porción normativa "*so pena de suspendersele en su ejercicio*" del artículo 420 del Código Civil para el Estado de Baja California– es inconstitucional, pues no permite ningún tipo de ponderación, lo cual es en detrimento del interés superior del niño, niña y adolescente.

A mayoría de razón, también se declara la inconstitucionalidad de prever como consecuencia la pérdida de patria potestad –tal y como se contempla en el artículo 441, fracción VI del Código Civil para Baja California "*Derivado del incumplimiento a lo establecido en el artículo 420 Bis y a consideración del Juez sea imposible la convivencia, anteponiendo siempre el interés superior del menor.*"– pues esto vulnera los derechos a vivir en familia y al sano desarrollo de la personalidad de los menores. Así, al resultar inválida esta fracción, se invalida por extensión su mención en el artículo 281.

Las razones por las que manifiesto mi disenso en un voto particular obedecen a dos cuestiones: una de orden metodológico y otra respecto a la regulación normativa de la figura de alienación. Como se verá a continuación, estos razonamientos están íntimamente relacionados entre sí, de ahí que en la sesión me haya pronunciado por la **inconstitucionalidad de todas las porciones normativas impugnadas.**



En primer lugar, sostengo que el escrutinio constitucional debió observar las normas impugnadas como un sistema y no de manera aislada. Bajo esta aproximación, considero que se debió resolver la inconstitucionalidad de todas las normas, por ser contrarias al principio de legalidad y certeza jurídica en perjuicio de los niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, analizar la proporcionalidad de las sanciones de suspensión y pérdida de la patria potestad como consecuencias de ciertas conductas, requiere revisar la regularidad constitucional de las conductas que las actualizan, pues una sanción es proporcional o no conforme al alcance del supuesto que la regula. Las y los juzgadores únicamente puede desplegar su discrecionalidad para determinar si una medida es idónea, eficaz y necesaria conforme al interés superior del menor cuando las conductas que llevan a la medida son igualmente constitucionales.

Ahora bien, en este análisis del sistema normativo, me separo de las consideraciones que reconocen la viabilidad jurídica de regular la figura de alienación parental –tal y como lo hice, en su momento, en la acción de inconstitucionalidad 11/2016–. Al respecto, estimo que, al regular la figura de alienación parental, los y las legisladoras vulneran el principio de legalidad y certeza jurídica.

Primero, el concepto resulta ambiguo e impreciso para las ciencias que estudian el comportamiento y la mente humana. Los términos utilizados para definir la conducta funcionan como criterios diagnósticos con estrictos efectos de ofrecer una atención terapéutica para la ayuda de la persona y la familia involucradas y de ahí lo equivocado del legislador de incorporar a la norma jurídica un criterio diagnóstico que resulta muy complejo y luego pretender otorgarle consecuencias jurídicas de gran trascendencia para la familia como núcleo social.

Incluso, regular una figura como la alienación parental es contrario al principio del interés superior del menor –el cual que demanda un análisis ponderado y particular de acuerdo con las circunstancias de cada asunto– pues, en todo caso, el fenómeno de alienación es tarea de valoración probatoria y no así de creación de supuestos normativos. Para demostrar las conductas que se regulan con la alienación parental es conveniente atender a distintos métodos periciales y enfoques teóricos y científicos para facilitar al juzgador o juzgadora el tomar una decisión más acorde con el interés superior del menor, porque dada la naturaleza de los asuntos no pueden existir respuestas totalizadoras.



Es cierto que existe un mandato constitucional y convencional de proteger, garantizar y respetar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, entre los que se puede incluir el de vivir una vida libre de violencia, así como el derecho al sano desarrollo de su personalidad. Sin embargo, las medidas legislativas que se implementen para garantizar estos derechos deben ser también regulares constitucionalmente.

Con ello me refiero a que los y las legisladoras no sólo deben buscar regular los derechos de la niñez, sino que conforme al interés superior del niño, niña y adolescente, la idoneidad de la norma debe ser reforzada. Cuando una regulación incluye términos ambiguos o faltos de certeza jurídica existe la posibilidad de afectar otros derechos de los menores (como lo puede ser la negación de la autonomía progresiva del niño, niña y adolescente, pues la norma sólo le exige la acreditación de estados emocionales ambiguos sin requerir un mayor análisis o ponderación para determinar su origen).

En conclusión, el vicio en que incurrn las normas impugnadas consiste en pretender definir el término de alienación parental, que, debido a la complejidad del comportamiento humano, no siempre requiere de los mismos elementos diagnósticos para configurarse, y ésa es la razón de que en un análisis jurídico las normas resultan inconstitucionales a la luz del principio de legalidad.

Por lo tanto, a mi juicio bastaba el análisis de las normas a la luz del principio de legalidad y certeza jurídica para declarar su inconstitucionalidad. En todo caso, existen otros medios idóneos y menos restrictivos para la finalidad perseguida por el legislador que es la estabilidad emocional y psicológica de los infantes sin necesidad de aludir a términos ambiguos y problemáticos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 120/2017, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California.

En sesión de doce de noviembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad en la que se *reconoció la validez* de los



artículos 279, fracción VI, párrafo segundo,¹ y la definición de alienación parental contenida en el artículo 420 Bis,² pero se *declaró* la invalidez de la porción normativa "*so pena de suspenderse en su ejercicio*" del artículo 420 Bis,³ del artículo 441, fracción VI,⁴ así como de la porción "y VI" del párrafo

¹ **Artículo 279.** Al admitirse la demanda de divorcio, o antes si hubiere urgencia, se dictarán provisionalmente y sólo mientras dure el juicio, las disposiciones siguientes: ...

"VI. Poner a los hijos al cuidado de la persona que de común acuerdo hubieren designado los cónyuges, pudiendo ser uno de éstos. En defecto de ese acuerdo, el cónyuge que pida el divorcio propondrá la persona en cuyo poder deben quedar provisionalmente los hijos. El Juez, previo el procedimiento que fije el código respectivo, resolverá lo conveniente;

"El Juez, tratándose de determinaciones provisionales sobre guarda, cuidado y custodia, ponderará el derecho de convivencia de la niña, niño y adolescente con ambos progenitores, atendiendo al principio de interés superior, tomando en consideración lo establecido en el artículo 420 Bis de este código."

² **Artículo 420 Bis.** Quien ejerza la patria potestad, debe de procurar el respeto y el acercamiento constante de los menores con el otro ascendiente. En consecuencia, cada uno de los ascendientes debe evitar cualquier acto de manipulación y alienación parental encaminada a producir en la niña o en el niño, en su caso el adolescente, rencor o rechazo hacia el otro progenitor, so pena de suspenderse en su ejercicio.

"Se entenderá por alienación parental, la conducta de uno de los progenitores, tendiente a sugestionar o influir negativamente a los hijos, en contra del otro, provocándole a éstos, sentimientos negativos, como rechazo o distanciamiento; serán consideradas como atentados en contra del vínculo de los hijos, con el progenitor ausente, las siguientes conductas:

"I. Impedir que el otro progenitor ejerza el derecho de convivencia con sus hijos;

"II. Desvalorizar e insultar al otro progenitor en presencia de los niños y en ausencia del mismo;

"III. Ridicularizar los sentimientos de afecto de los niños hacia el otro progenitor;

"IV. Provocar, promover o premiar las conductas despectivas y de rechazo hacia el otro progenitor;

"V. Influnciar con mentiras o calumnias respecto de la figura del progenitor ausente, insinuando o afirmando al o los menores abiertamente, que pretende dañarlos;

"VI. Presentar falsas alegaciones de abuso en los juzgados para separar a los niños del otro progenitor y;

"VII. Cambiar de domicilio, con el único fin de impedir, obstruir, e incluso destruir la relación del progenitor ausente con sus hijos.

"En cualquier momento en que se presentare alienación parental por parte de alguno de los progenitores hacia los hijos, el Juez de lo Familiar, de oficio ordenará las medidas terapéuticas necesarias para los menores hijos y sus padres, con la finalidad de restablecer la sana convivencia con ambos progenitores. Para estos efectos, ambos progenitores tendrán la obligación de colaborar en el cumplimiento de las medidas que sean determinadas, pudiendo el Juez hacer uso de las medidas de apremio que establezca el presente código para su cumplimiento."

³ **Artículo 420 Bis.** Quien ejerza la patria potestad, debe de procurar el respeto y el acercamiento constante de los menores con el otro ascendiente. En consecuencia, cada uno de los ascendientes debe evitar cualquier acto de manipulación y alienación parental encaminada a producir en la niña o en el niño, en su caso el adolescente, rencor o rechazo hacia el otro progenitor, **so pena de suspenderse en su ejercicio. ...**"

⁴ Artículo 441. La patria potestad se pierde:

"...

"VI. Derivado del incumplimiento a lo establecido en el artículo 420 Bis y a consideración del Juez sea imposible la convivencia, anteponiendo siempre el interés superior del menor."



segundo del artículo 281,⁵ todos del Código Civil para el Estado de Baja California.

Contrario a lo que sostiene la sentencia, en mi opinión *todo el sistema que regula la alienación parental en el Código Civil para el Estado de Baja California es inconstitucional*. En efecto, la definición de alienación parental contenida en el artículo 420 Bis del Código Civil para el Estado de Baja California es demasiado amplia por lo que todas las consecuencias que se le asignan en las normas impugnadas a la alienación parental vulneran el interés superior del menor.

Debo aclarar desde este momento que si bien voté por la invalidez de la porción normativa "*so pena de suspenderse en su ejercicio*" del artículo 420 Bis, así como del artículo 441, fracción VI y de la porción "*y VI*" del párrafo segundo del artículo 281; lo hice porque a mi juicio todo el sistema es inconstitucional y porque me pareció importante lograr una posición de mayoría respecto a la inconstitucionalidad de esas porciones. Sin embargo, *no comparto ninguna de las consideraciones contenidas en la sentencia*.

I. Fallo del Tribunal Pleno

En la sentencia se retoman las consideraciones de la *acción de inconstitucionalidad* 11/2016 en la que el Tribunal Pleno determinó que los órganos legislativos pueden regular la alienación parental, siempre que respeten la capacidad de los menores de formarse su propio juicio de la realidad, conforme a su natural grado de desarrollo.

En este sentido, la sentencia analiza la definición de alienación parental contenida en el artículo 420 Bis del Código en cuestión y concluye que éste no trastoca la concepción del niño como sujeto de autonomía. Esto, porque el artículo describe que la conducta generadora de alienación parental es aquella que "sugestiona" o "influye" al menor y no el "rechazo" o "distanciamiento" del menor hacia uno de sus progenitores –lo cual podría ser una decisión del propio menor–, por lo que no se desconoce la capacidad de pensamiento y juicio de los menores.

⁵ **Artículo 281.** Antes de que se provea definitivamente sobre la patria potestad o tutela de los hijos, el Juez podrá acordar, a petición de los abuelos, tíos o hermanos mayores, cualquier medida que se considere benéfica para las personas menores de dieciocho años de edad.

"El Juez podrá modificar esta decisión atento a lo dispuesto en los artículos 419, 420 y 441, Fracción III y VI."



No obstante, en la sentencia –retomando también las consideraciones de la *acción de inconstitucionalidad* 11/2016–, se sostiene que la porción normativa "*so pena de suspenderse en su ejercicio*" del artículo antes mencionado es inconstitucional. En efecto, se argumenta que dicha porción viola el interés superior del menor porque la suspensión no puede ser entendida como una sanción para el padre alienador, sino que sólo debe ser decretada cuando ello beneficie al menor. Por el contrario, la norma no permite ningún tipo de ponderación ni que se tomen en cuenta las particularidades del caso, sino que decreta que se debe ordenar la suspensión de la patria potestad siempre que haya alienación parental.

Por último, también se declara la inconstitucionalidad del artículo 441, fracción VI del Código Civil para Baja California que establecía la pérdida de la patria potestad para el progenitor alienador siempre que fuera imposible la convivencia, por violar los derechos a vivir en familia y al sano desarrollo de la personalidad de los menores. A juicio del Tribunal Pleno, exigir que debe ser imposible la convivencia genera un alto grado de confusión e incertidumbre, ya que esa imposibilidad podría ser precisamente del menor con el padre o madre alienada, por lo que incluso podría resultar contraproducente alejar al menor del padre alienador –con el que se siente identificado– y obligarlo a vivir con quien le es imposible convivir. Por lo tanto, la medida se puede convertir en una sanción contra el propio menor que lejos de combatir los vicios psicológicos que le generan los aumenta. Así, al resultar inválida esta fracción en la sentencia se invalida por extensión la mención a ella en el artículo 281.

II. Motivo del disenso

Como sostuve al inicio, en mi opinión *no es suficiente con declarar la invalidez de algunas porciones normativas*, sino que estimo que la definición de alienación parental contenida en el artículo 420 Bis, así como todas las consecuencias jurídicas que se le adscriben en el Código Civil para Baja California *son violatorias del interés superior del menor*.

Para explicar mi postura expondré: 1) que la definición de alienación parental impugnada es amplia y sobreincluyente, por lo que viola el interés superior del menor; 2) utilizar ese concepto para asignar consecuencias jurídicas es inconstitucional; y 3) mi conclusión.

1. La definición de alienación parental

El artículo 420 Bis define a la alienación parental como "*[la conducta] tendiente a sugerir o influir negativamente a los hijos, en contra del otro, provocán-*



dole a estos, sentimientos negativos". De acuerdo con esta definición *cualquier* conducta de un progenitor en el que mencione *alguna* circunstancia negativa (desaprobación o crítica, sin importar su gravedad) que pretenda producir rechazo, rencor, odio, miedo o desprecio (en *algún* grado, sin saber exactamente cuál) cuenta como alienación parental.

Así, esa definición comprende *conductas verdaderamente aterradoras* –el progenitor que manipula a su hijo para hacerle pensar que fue violado por el otro– así como unas *inocuas* –un comentario fuera de lugar en presencia de los menores–.

Ahora, tal como manifesté en mi voto de la *acción de inconstitucionalidad* 11/2016,⁶ el fenómeno de la alienación parental es ciertamente complejo,⁷ y es cierto que un menor puede ser manipulado por su progenitor para manifestar rechazo o rencor en contra del otro. Situación que sin duda es susceptible de afectar los derechos de los niños.

Sin duda, pienso que se deben tomar medidas para mitigar la violencia familiar y regular este fenómeno. Sin embargo, debemos ser cuidadosos de no identificar agresores y conductas de manera *arbitraria*, pues de lo contrario se logra el propósito opuesto: se perjudica a los menores en lugar de velar por sus intereses.

Así, en mi opinión, el problema no es si se puede regular este fenómeno, *mi objeción se centra en la definición que adopta el Código Civil de Baja California en particular*. En efecto, dicha norma es demasiado amplia y no logra capturar lo que pudiera afectar a los menores cuando hay alienación parental. Por el contrario, *ésta genera un riesgo intolerable en los litigios familiares, ya que provoca que se les causen daños a los niños al alejarlos de uno de sus progenitores por una mala comprensión de este fenómeno*.

No ignoro que el artículo 420 Bis establece casos concretos en los que el legislador considera que hay alienación parental. Sin embargo, ese listado no deja sin efectos la regla general (por lo que se mantienen las objeciones que antes

⁶ Acción de Inconstitucionalidad 11/2016, resuelta en sesión de Pleno de 24 de octubre de 2017, bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández.

⁷ La evidencia científica reciente refuta frontalmente el que se incluya la alienación parental en los estándares internacionales de diagnóstico de trastornos mentales, y hoy por hoy no ha logrado su inclusión en el DSM-V, como sí lo han hecho otros desórdenes como el síndrome de abstinencia de marihuana y cafeína, o la apnea del sueño central.



mencioné), pero además dicho listado *en lugar de disipar mis preocupaciones las aumenta*. En este listado se encuentran conductas de tan diferente gravedad que confirman mi objeción; por ejemplo, la fracción VI clasifica como alienación parental "*presentar falsas alegaciones de abuso en los juzgados para separar a los niños del otro progenitor*", pero al mismo tiempo, la fracción II clasifica así "*desvalorizar e insultar al otro progenitor en presencia de los niños y en ausencia del mismo*".

2. Consecuencias jurídicas de esa definición

La legislación impugnada estima relevante la alienación parental en cuatro casos distintos: (i) para la suspensión de la patria potestad (420 Bis, primer párrafo); (ii) para ordenar medidas terapéuticas (420 Bis, tercer párrafo); (iii) al decidir sobre la guarda y custodia provisional (279, fracción VI); y (iv) para la pérdida de la patria potestad (441, fracción VI).

Como mencioné en el apartado anterior, considero que es problemático que se le dé el mismo peso normativo a la multiplicidad de conductas, hechos e intensidades de alienación parental que comprende la norma. Así, permitir que se use la definición para tomar esas decisiones puede originar que los Jueces clasifiquen conductas poco significativas como un fenómeno de "alienación parental". *De este modo, las normas distorsionan la valoración judicial de los hechos, añadiendo una gravedad adicional a conductas que no la tienen originalmente*.

Además, aunque el artículo 441, fracción VI, permite sopesar la afectación al interés del menor al valorar la pérdida de la patria potestad –cosa que debería suceder en todos los casos que se pueda afectar a un menor–, eso no elimina los problemas que genera una definición de alienación parental tan amplia.

El Código Civil de Baja California le da una concepción negativa de igual intensidad a conductas desde inocuas hasta muy graves. Así, utilizar ese concepto genera un alto riesgo de que se tomen decisiones equivocadas que afecten gravemente a los menores. Una vez que una situación es calificada como alienación parental, entra en juego toda una maquinaria legal que más que estar encaminada al bienestar de los menores, tiende a afectar los derechos familiares del progenitor hallado como alienador.

Ahora, como se mencionó anteriormente, en la realidad pueden presentarse problemas de alienación parental a los que los Jueces deben ser sensibles. Sin embargo, los tribunales cuentan con las facultades necesarias para enfrentar la alienación parental en los casos concretos y con independencia de si el



fenómeno se regula de forma específica.⁸ Los Jueces están obligados a interpretar las normas a la luz del interés superior de los niños, lo cual les confiere un amplio margen de actuación para tutelar adecuadamente sus derechos.

3) Conclusión

De todo lo anterior derivó que las normas impugnadas son inconstitucionales al inscribirse en un sistema que, en su conjunto, viola el interés superior del menor. Así, en mi opinión se debió haber invalidado la totalidad de las normas impugnadas y el resto del sistema por extensión.

En efecto, *todo el sistema es inconstitucional* ya que contiene un concepto de alienación parental amplio, alejado de la lectura científica y sobreincluyente que genera que se le atribuya la misma gravedad a conductas de distinto tipo. Así, dicho sistema propicia que los Jueces tomen decisiones desproporcionales y desafortunadas a la luz de los casos concretos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de marzo de 2021.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.) y aislada 1a. CCCLXXIX/2015 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas y 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 69, Tomo III, agosto de 2019, página 2328; y 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 256, con números de registro digital: 2020401 y 2010602, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 120/2017.

1. En sesiones públicas de once y doce de noviembre de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 120/2017,

⁸ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE." Tesis aislada 1a. CCCLXXIX/2015 (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. DIMENSIONES EN QUE SE PROYECTA LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO."



promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California.¹ La Comisión Estatal impugnó las porciones normativas de diversos artículos del Código Civil de la entidad, que hacían referencia a la suspensión y pérdida de la patria potestad como consecuencias de la alienación parental.²

2. Como lo manifesté en la sesión pública, si bien concuerdo con el sentido de la sentencia, el objeto de este voto es expresar y profundizar sobre la metodología y consideraciones que me conducen a tal resultado.

I. Postura mayoritaria

3. La pregunta constitucional a la que se enfrentó el Tribunal Pleno fue determinar si la suspensión o pérdida de la patria potestad, como consecuencias de la alienación parental, eran medidas desproporcionadas a la luz del interés superior del menor.
4. La metodología para responder a la pregunta constitucional planteada, consistió en estudiar (i) la viabilidad jurídica de legislar sobre la alienación parental, (ii) la definición de alienación parental del Código Civil para el Estado de Baja California y (iii) la posibilidad, a la luz del parámetro constitucional, de prever la suspensión o pérdida de la patria potestad como consecuencia de la alienación parental. Lo anterior, en gran medida, con base en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 11/2016.³

¹ Bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

² Específicamente, del artículo 420 Bis, primer párrafo, se señaló la porción normativa "so pena de suspenderse en su ejercicio"; del artículo 441, fracción VI, la porción normativa "Derivado del incumplimiento a lo establecido en el artículo 420 Bis y a consideración del Juez sea imposible la convivencia. Anteponiendo siempre el interés superior del menor."; del artículo 279, fracción VI, párrafo segundo, la porción normativa "tomando en consideración lo establecido en el artículo 420 Bis de este código; y, finalmente, la porción normativa "y VI" del artículo 281, segundo párrafo. (Cfr. pág. 1 del engrose).

³ En la acción citada, resuelta en sesiones de veintitrés y veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, se estudió la constitucionalidad de diversos preceptos del Código Civil para el Estado de Oaxaca, que regulaban la alienación parental. Al respecto, los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora, Laynez Potisek y Aguilar Morales votaron por la validez del artículo 429 Bis A, párrafo segundo del código local, en el que se define "alienación parental". Los Ministros Pérez Dayán, Franco González Salas, Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra; los tres últimos, al estimar que todos los artículos impugnados debían declararse inválidos. En relación con el artículo 336 Bis, en el que se definía a la alienación parental como una forma de violencia familiar, existió una mayoría de nueve votos por la invalidez de la disposición; el Ministro Pérez Dayán votó únicamente por la invalidez de una porción normativa. En relación con la invalidez de la



5. En efecto, reiterando las consideraciones del precedente citado, se respondió que sí era posible prever y regular la alienación parental.⁴ Como se desprende del engrose, tal actuación legislativa encuentra justificación en los imperativos constitucionales y convencionales en relación con la protección de los derechos de las y los menores de edad; y, en todo caso, cualquier definición de la figura siempre deberá ser conforme al parámetro de regularidad constitucional.
6. En esa línea, la sentencia continúa con el estudio del artículo 420 Bis del Código Civil para el Estado de Baja California.⁵ Se concluyó que la definición de alienación parental del ordenamiento local –en términos generales y sin entrar en el análisis del listado de supuestos específicos– era admisible, pues balancea adecuadamente la protección del menor y su reconocimiento como sujeto con autonomía en progresión. Esto es, no se genera una afectación excesiva a la capacidad del menor para formar sus propios juicios y opiniones.
7. Finalmente, se analizó por separado la constitucionalidad de la suspensión y pérdida de la patria potestad como consecuencias de la alienación parental. Se determinó que la suspensión de la patria potestad, tal como estaba regulada en el código local, no era una medida proporcional. No porque fuera inconstitucional en sí, sino porque el diseño legislativo del código local la prescribía categóricamente como consecuencia de la alienación parental. En otras palabras, la porción normativa impugnada impedía que, en caso de advertir una situación de alienación parental, el Juez ponderara su conveniencia a la luz del interés superior del menor.
8. Además, se sostuvo que la pérdida de la patria potestad no era una medida idónea para lograr la protección de los y las menores.⁶ Lo anterior, pues la medida generaría afectaciones injustificadas a sus derechos de vivir en familia

porción normativa del artículo 429 Bis A, párrafo primero, que preveía la pérdida o suspensión de la patria potestad como consecuencia de la alienación parental, existió una mayoría de ocho votos. El Ministro Pérez Dayán votó únicamente por la invalidez de una porción normativa diversa y la Ministra Luna Ramos votó en contra. Finalmente, en relación con la invalidez de la fracción VI del artículo 459, que preveía la alienación parental como supuesto de pérdida de patria potestad, existió mayoría de nueve votos, con voto en contra de la Ministra Luna Ramos.

⁴ Páginas 16 y 17 del engrose.

⁵ En la parte relevante, el precepto definía alienación parental como "la conducta de uno de los progenitores, tendiente a sugestionar o influir negativamente a los hijos, en contra del otro, provocándole a éstos, sentimientos negativos, como rechazo o distanciamiento...".

⁶ Páginas 37 y 38 del engrose.



y de mantener relaciones sanas con ambos primogénitores; así como a su sano desarrollo. De igual manera, se argumentó que el requisito valorativo de "imposible convivencia"⁷ obstruía una recta ponderación, al obviar que la consecuencia de la alienación parental es el rechazo del primogénitor alienado.

9. Como resultado, el Pleno declaró la invalidez de los artículos 420 Bis, primer párrafo, en la porción "so pena de suspenderse en su ejercicio" y 441, fracción VI; así como –por extensión– del artículo 281, párrafo segundo, en la porción normativa "y VI". Por otro lado, reconoció la validez de los artículos 279, fracción VI, párrafo segundo y 420 Bis, salvo por la porción normativa señalada con anterioridad.

II. Razones de la concurrencia.

10. Para explicar el motivo de mi concurrencia, expondré, en primer lugar, consideraciones en torno al análisis de la definición de alienación parental **(A)**, y, posteriormente, me referiré a las razones concretas por las cuales sostengo que, conforme a la regulación del código local, la suspensión o pérdida de la patria potestad, como consecuencias de la alienación parental, no son medidas idóneas **(B)**.

A. Sobre el estudio de la definición legal de "alienación parental".

11. Como lo expresé durante la discusión del proyecto, considero que no hay un consenso en el ámbito científico respecto de la existencia de un síndrome de alienación parental, ni de la manera en la que éste tendría que conceptualizarse en caso de existir.
12. En efecto, el concepto de "síndrome de alienación parental" fue acuñado por Richard Gardner alrededor de mil novecientos ochenta; sin embargo, la propuesta de la "alineación" de las y los menores como una posible patología en los procedimientos de divorcio le precede, aunque bajo denominaciones distintas.⁸ De manera sumaria, Gardner definió el "síndrome de alienación parental"

⁷ El artículo 441, fracción VI del Código Civil para el Estado de Baja California disponía lo siguiente:

"Artículo 441. La patria potestad se pierde:

"...

"VI. Derivado del incumplimiento a lo establecido en el artículo 420 Bis y a consideración del Juez sea imposible la convivencia. Anteponiendo siempre el interés superior del menor."

⁸ Al respecto, *Cfr.* las consideraciones sobre Wallerstein y Kelly en Meier, Joan S., "Parental Alienation Syndrome and Parental Alienation: A research review" [en línea], *VAWnet: The National Online*



como un "trastorno en el que los menores, programados por un padre presuntamente amable, se embarcan en una campaña de denigración contra un padre presuntamente odiado". Identificó, además, tres casos distinguibles (leve, moderados y severos), con la respectiva clasificación de la presencia de los "síntomas" para cada uno.⁹

13. La propuesta de Gardner propició un debate: ¿podemos clasificar la alienación parental como un *síndrome*?¹⁰ No hay una respuesta definitiva, como lo reconoció el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2016.¹¹ De manera ejemplificativa, para superar este problema, algunos autores han optado por hablar de "alienación parental" de manera general, al advertir que éste es el concepto con mayor aceptación en la comunidad internacional¹² sin que la distinción terminológica represente una variación sustantiva real con la definición de Gardner.¹³ Otros, pretendieron darle un enfoque distinto a la alienación, partiendo no de las acciones de los padres, sino de los comportamientos observables de los y las menores y sus relaciones con sus comomentarios.¹⁴ Finalmente, también está el grupo que sostiene que no hay evidencia para sostener la existencia de la alienación parental (de manera amplia, y como síndrome).¹⁵

Resource Center on Violence Against Women y National Resource Center on Domestic Violence (NRC DV), 2013, páginas 1-2. Disponible en https://vawnet.org/sites/default/files/materials/files/2016-09/AR_PASUpdate.pdf; Además, Rand, Deidre C., "The Spectrum of Parental Alienation Syndrome (Part I) en *American Journal of Forensic Psychology*, 15(3), 1997, páginas 23-52.

⁹ Gardner, Richard A., "Recommendations for dealing with parents who induce parental alienation syndrome in their children" en *Journal of Divorce and Remarriage*, 28(3/4), 1998, páginas 1; 3-4.

¹⁰ En términos generales, un "síndrome" es un "grupo de síntomas y/o signos que, manifestándose al mismo tiempo, constituyen un trastorno particular". Cfr. "The British Medical Association (BMA) Illustrated Medical Dictionary", Dorling Kindersley.

¹¹ Acción de inconstitucionalidad 11/2019, párrafo 70.

¹² Por ejemplo, en la décimo primera edición de la Clasificación Internacional de Enfermedades (*International Classification of Diseases*) publicada por la Organización Mundial de la Salud en dos mil dieciocho, si bien no se incluye "alienación parental" como una entrada autónoma, el buscador identifica dicho concepto como relacionado con el problema entre cuidadores y menores (*QE52.0 Caregiver-child relationship problem*). Disponible en <http://id.who.int/icd/entity/547677013>.

¹³ Véase como von Boch-Galhau usa ambos términos de manera indistinta para resaltar cómo el "(Síndrome)" de alienación parental es una forma de abuso contra los menores en von Boch-Galhau, Wilfrid, "Parental Alienation (Syndrome)- A serious form of psychological child abuse" (en línea) en *Mental Health Family Medicine Journal*, 14(2), 2018, pp- 725-739. Disponible en <http://www.mhfm-journal.com/pdf/parental-alienation-syndrome-a-serious-form-of-psychological-child-abuse.pdf>.

¹⁴ Johnston, Janet R. y Kelly, Joan B., "The alienated child: a reformulation of Parental Alienation Syndrome" en *Family Court Review*, 39(3), 2001, páginas 249-266.

¹⁵ Meier, Joan S., *Op. cit.*, páginas 4-6, 7-10.



14. En mi opinión, ello implica que los legisladores no puedan emitir normas en las que se haga referencia a la alienación parental como un concepto dogmático o científico que no requiere de una definición legal. Al ser la alienación parental un concepto vacío o indeterminado, una referencia sin definición sería contraria al derecho a la seguridad jurídica de las personas y podría traducirse en una aplicación arbitraria de las normas que la prevén, en perjuicio del interés superior de los menores.
15. Así pues, como se establece en la sentencia de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, considero que el legislador cuenta con libertad de configuración para emitir normas que hagan referencia a la alienación parental. Esto se traduce en la obligación de realizar una construcción legislativa del concepto, a través de su definición y del señalamiento de los supuestos en los que se actualiza. La definición que el legislador establezca deberá ser compatible con los derechos humanos y, especialmente, con los derechos de los menores de edad.
16. Necesariamente, lo antes expuesto tiene como efecto que no pueda realizarse un mismo análisis respecto de normas de entidades federativas que definen y regulan la alienación parental de forma diversa. Por ello, no comparto el apartado de la sentencia en relación con la *valoración* de la definición de alienación parental contenida en el Código Civil para el Estado de Baja California. Lo anterior, ya que considero que no es correcto ni viable utilizar las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 11/2016, sobre la *regularidad de la definición* prevista por la legislación de Oaxaca para resolver un cuestionamiento constitucional que versa sobre la *proporcionalidad de las consecuencias de la alienación parental*, en los términos de la legislación de Baja California.
17. En el precedente, el Tribunal Pleno sí se enfrentó al cuestionamiento de constitucionalidad de la descripción de la conducta, cosa que no sucede en este caso, y que incluso se reconoce en la sentencia.¹⁶ Fue la configuración legislativa específica del Código Civil para el Estado de Oaxaca la que motivó que parte del reclamo de la accionante en aquella acción versara sobre las violaciones al derecho de autonomía progresiva de las y los menores.¹⁷ Las conclusiones correspondientes son ajenas a la presente acción de inconstitucionalidad,

¹⁶ Según se desprende de las páginas 20 y 21 del engrose de la acción de inconstitucionalidad 120/2017.

¹⁷ Preveía que, entre otras cosas, la comisión de alienación parental en la forma de violencia familiar requería la "transformación de consciencia" del menor.



pues además de que el planteamiento constitucional era distinto, la configuración legislativa de los preceptos en ambos códigos también lo es.¹⁸

18. Ahora ¿significa esto que no es posible apreciar la definición de alienación parental prevista en el artículo 420 Bis del Código Civil para Baja California,¹⁹ en su integridad, para determinar la proporcionalidad de las consecuencias? En la sentencia, explícitamente se excluyen del análisis los supuestos específicos de alienación parental que prevé la legislación de Baja California por estimarlos ajenos a la litis.²⁰ No comparto esa exclusión. Sostengo que, para

¹⁸ Es importante tomar en cuenta que el Código Civil de Oaxaca, preveía dos definiciones de alienación parental. En el artículo 336 Bis B, se establecía que "Comete violencia familiar en la forma de alienación parental el integrante de la familia que transforma la consciencia de un menor con el objeto de impedir, obstaculizar o destruir los vínculos con uno de sus progenitores". Éste fue declarado inválido por el Alto Tribunal. Ahora bien, el artículo 429 Bis A, segundo párrafo, define alienación parental como "la manipulación o inducción que un progenitor realiza hacia su hijo, mediante la desaprobación o crítica tendiente a producir en el menor rechazo, rencor, odio o desprecio hacia el otro progenitor". El Pleno del Alto Tribunal reconoció la validez de este párrafo. En la presente acción, la sentencia utiliza la última definición para demostrar la "similitud sustancial" con aquella prevista en el Código Civil para el Estado de Baja California, aunque los supuestos son claramente distintos.

¹⁹ En su integridad, el artículo 420 Bis del Código Civil de Baja California establece lo siguiente: "Artículo 420 Bis. Quien ejerza la patria potestad, debe de procurar el respeto y el acercamiento constante de los menores con el otro ascendiente. En consecuencia, cada uno de los ascendientes debe evitar cualquier acto de manipulación y alienación parental encaminada a producir en la niña o en el niño, en su caso el adolescente, rencor o rechazo hacia el otro progenitor, so pena de suspendersele en su ejercicio.

"Se entenderá por alienación parental, la conducta de uno de los progenitores, tendiente a sugerir o influir negativamente a los hijos, en contra del otro, provocándole a éstos, sentimientos negativos, como rechazo o distanciamiento; serán consideradas como atentados en contra del vínculo de los hijos, con el progenitor ausente, las siguientes conductas:

"I. Impedir que el otro progenitor ejerza el derecho de convivencia con sus hijos;

"II. Desvalorizar e insultar al otro progenitor en presencia de los niños y en ausencia del mismo;

"III. Ridiculizar los sentimientos de afecto de los niños hacia el otro progenitor;

"IV. Provocar, promover o premiar las conductas despectivas y de rechazo hacia el otro progenitor;

"V. Influenciar con mentiras o calumnias respecto de la figura del progenitor ausente, insinuando o afirmando al o los menores abiertamente, que pretende dañarlos;

"VI. Presentar falsas alegaciones de abuso en los juzgados para separar a los niños del otro progenitor y;

"VII. Cambiar de domicilio, con el único fin de impedir, obstruir, e incluso destruir la relación del progenitor ausente con sus hijos.

"En cualquier momento en que se presentare alienación parental por parte de alguno de los progenitores hacia los hijos, el Juez de lo familiar, de oficio ordenará las medidas terapéuticas necesarias para los menores hijos y sus padres, con la finalidad de restablecer la sana convivencia con ambos progenitores. Para estos efectos, ambos progenitores tendrán la obligación de colaborar en el cumplimiento de las medidas que sean determinadas, pudiendo el Juez hacer uso de las medidas de apremio que establezca el presente Código para su cumplimiento."

²⁰ Según se desprende de las páginas 20 a 22 del engrose de la acción de inconstitucionalidad 120/2017.



estudiar la proporcionalidad de la suspensión o pérdida de la patria potestad como consecuencia de la alienación parental, es necesario contrastar dichas medidas contra la definición legal específica del fenómeno. Los supuestos excluidos forman parte de la definición; de hecho, son ellos los que, de manera específica, traen aparejada la *sanción* impugnada y cuya proporcionalidad se somete a escrutinio. Tomar como parte del baremo la definición legal –con todo y sus supuestos–, no hubiera supuesto analizar su constitucionalidad, extendiendo la litis de manera indebida; lejos de ahí, hubiera permitido contar con un parámetro claro para apreciar la proporcionalidad de las consecuencias a que la actualización de estos supuestos da lugar.

B. Estudio de proporcionalidad de la suspensión o pérdida de la patria potestad, como consecuencias de la alienación parental en la legislación de Baja California.

19. En consonancia con lo expuesto, como el legislador de Baja California definió la alienación parental y los supuestos que la actualizan en el artículo 420 Bis, considero que el análisis de la constitucionalidad de las consecuencias normativas que las disposiciones establezcan respecto de la alienación parental, debe hacerse tomando como base la definición legal completa de este concepto.
20. Así pues, partiendo de la definición de alienación parental que se realiza en el artículo 420 Bis, segundo párrafo, del Código Civil para el Estado de Baja California, estimo que las porciones impugnadas que establecen como consecuencia normativa de la alienación parental la suspensión o pérdida de la patria potestad, indistintamente, no son idóneas.
21. En ese sentido, no comparto el análisis diferenciado que se realiza en la sentencia sobre la constitucionalidad de las consecuencias de la alienación parental. En mi opinión, en los casos de alienación parental, la razón con la que se justifica la falta de idoneidad de la pérdida de la patria potestad, es igualmente aplicable para su suspensión.
22. La suspensión o pérdida de la patria potestad no son medidas idóneas porque son incompatibles con la finalidad de regular la alienación parental. En mi opinión, ésta consiste en proteger al menor de un tipo específico de violencia que obstruye o dificulta la sana convivencia con alguno de sus progenitores, afectando de esa manera su adecuado desarrollo. Sin embargo, la suspensión o pérdida de la patria potestad son medidas de separación que, en vez de contribuir a que el niño pueda convivir adecuadamente con ambos progenitores, obstaculizan la convivencia con uno de ellos.



23. En todo caso, la suspensión o pérdida de la patria potestad tampoco son necesarias pues tienen un impacto de máxima gravedad en el desarrollo del niño que no corresponde a la afectación al adecuado desarrollo del menor que deriva de las conductas previstas en el artículo 420 Bis, párrafo segundo, y sus fracciones. Considero que existen medidas alternativas menos lesivas encaminadas a contrarrestar los efectos de la figura de la alienación parental, tal como se prevé en el Código Civil para el Estado de Baja California. Por ejemplo, es posible ordenar modificaciones en la guarda y custodia del menor, modificaciones en las condiciones en las que se realizan las convivencias con sus progenitores y medidas terapéuticas, entre otras.
24. Por estas razones, considero que, para el caso de Baja California, las porciones de los artículos impugnados que establecen la suspensión o pérdida de la patria potestad como consecuencia de la alienación parental, son inconstitucionales.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente y particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la acción de inconstitucionalidad 120/2017.

1. En sesión celebrada el doce de noviembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que si bien coincidí con la mayoría de las determinaciones del fallo, disentí con algunas modificaciones que se realizaron al proyecto original y por otra parte, considero necesario abundar sobre ciertos aspectos.
2. En relación con el tema de regularidad constitucional de la suspensión de la patria potestad a causa de la alienación parental, identificado en la propuesta presentada por el Ministro ponente como 3.1., comparto la conclusión del proyecto, esto es, la invalidez de la porción normativa "*so pena de suspenderse en su ejercicio*" contenida en el artículo 420 Bis del Código Civil para el Estado de Baja California.
3. No obstante ello y aun cuando coincido con la determinación plenaria, de manera concurrente me parece necesario abundar en el sentido de que la condición sancionatoria que el legislador del Estado de Baja California atribuyó a la conducta de alienación parental, es inconstitucional debido a que la conse-



cuencia que se prevé, como lo es la suspensión de la patria potestad, no es idónea para conseguir los fines que persigue la norma, esto es, evitar que uno de los progenitores pueda generar en su menor hijo odio o resentimiento hacia alguno de sus padres provocando la ruptura del vínculo paterno filial; pues, por el contrario, con tal medida se vulneraría el derecho de los menores a convivir con ambos padres.

4. Esto es, resulta contradictorio que, por un lado, el legislador pretenda evitar a través de la suspensión de la patria potestad, que se rompan los lazos afectivos entre el menor y uno de sus padres con motivo de la alienación parental; y, por otro lado, establezca una medida que en sí misma tiene por efecto, prácticamente inevitable, la separación total de padres e hijo. Lo cual constituye, en mi visión, la razón de la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, pues es evidente que tales medidas no cumplen con el fin que persigue la norma.
5. Lo anterior es así, pues conforme al artículo 4o., párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ el Estado debe velar y cumplir en todo momento con el principio del interés superior del menor, buscando la satisfacción plena de sus necesidades; lo que implica la adopción de las medidas necesarias que permitan el adecuado desarrollo de los menores en todos los aspectos, incluyendo el emocional que generalmente se logra manteniendo los lazos afectivos con ambos progenitores.
6. De tal suerte que el Estado debe velar por que los niños no sean separados de sus padres, salvo en aquellos casos en que una autoridad judicial competente determine que ello es necesario, siempre atendiendo al interés superior del menor, debiendo procurar que las relaciones y el contacto directo con ambos padres sea de modo regular, salvo aquellos casos en que esa convivencia atente contra su interés superior. Lo anterior según lo ordena el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño.²

¹ "Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

"...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez..."

² "Artículo 9

"1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de



7. En ese tenor, la circunstancia de que en la norma impugnada se prevea la conducta de alienación parental como una causa de suspensión de la patria potestad, es, a mi juicio, contraria a los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño, pues con tal medida se impide al Estado cumplir con su obligación de procurar el adecuado desarrollo del menor, respetando la permanencia de los lazos afectivos con ambos padres.
8. Lo anterior no significa que el Estado no deba intervenir tanto para evitar esa conducta, como para sancionarla; sin embargo, considero que existen formas menos restrictivas al derecho del menor que le corresponde para convivir con sus padres, como es el caso de las medidas terapéuticas; cuya determinación corresponde al Juez atendiendo a las particularidades de cada asunto.
9. De ahí que, a mi juicio, la consecuencia prevista en el artículo 420 Bis, del Código Civil para el Estado de Baja California, constituye un acto desmedido que afecta no sólo el contenido de las prerrogativas constitucionales derivadas de la patria potestad en perjuicio del padre alienador, sino también el interés superior del niño.
10. En similares términos me pronuncié al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2016.³
11. Ahora bien, por lo que hace al estudio realizado en el punto 3.2., denominado "Regularidad constitucional de la pérdida de la patria potestad como medida sancionatoria de la alienación parental", estimo necesario formular voto particular.

conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño. Tal determinación puede ser necesaria en casos particulares, por ejemplo, en los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres o cuando éstos viven separados y debe adoptarse una decisión acerca del lugar de residencia del niño.

"2. En cualquier procedimiento entablado de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, se ofrecerá a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en él y de dar a conocer sus opiniones.

"3. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño.

"4. Cuando esa separación sea resultado de una medida adoptada por un Estado Parte, como la detención, el encarcelamiento, el exilio, la deportación o la muerte (incluido el fallecimiento debido a cualquier causa mientras la persona esté bajo la custodia del Estado) de uno de los padres del niño, o de ambos, o del niño, el Estado Parte proporcionará, cuando se le pida, a los padres, al niño o, si procede, a otro familiar, información básica acerca del paradero del familiar o familiares ausentes, a no ser que ello resultase perjudicial para el bienestar del niño. Los Estados Partes se cerciorarán, además, de que la presentación de tal petición no entrañe por sí misma consecuencias desfavorables para la persona o personas interesadas."

³ Resuelto en sesión correspondiente al veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete.



12. Lo anterior, en atención a que la propuesta original –que proponía una invalidez parcial del artículo 441, fracción VI, del Código Civil para el Estado de Baja California–,⁴ discutida por los entonces integrantes de este Tribunal Constitucional en las respectivas sesiones públicas de once y doce de noviembre de dos mil diecinueve, fue modificada para proponer y a la postre concluir con la invalidez total del precepto en comento.
13. Sin embargo, en mi opinión, como lo proponía el proyecto original, el artículo analizado permitía realizar una interpretación conforme.
14. Para mí, el texto del precepto impugnado establece que el fenómeno de la alienación parental puede ocasionar la pérdida de la patria potestad pero no necesariamente debe ser la consecuencia directa, como sí lo sería la imposibilidad de convivencia entre el padre y el menor.
15. Ésa es la razón central que me llevó a votar contra esa parte del proyecto al no compartir la conclusión, esto es, la invalidez total del ordenamiento legal.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente formulado por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 120/2017.

En la sesión ordinaria celebrada el **doce de noviembre de dos mil diecinueve**, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad **120/2017**, determinando en el resolutivo segundo lo siguiente:

"SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 420 Bis, párrafo primero, en la parte que señala 'so pena de suspenderse en su ejercicio', y 441, fracción VI, ambos del Código Civil para el Estado de Baja California y, por extensión, la del artículo 281, párrafo segundo, en su porción normativa 'y VI', todos del Código Civil para el Estado de Baja California, en los términos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria; ..."

⁴ "Artículo 441. La patria potestad se pierde:

"...

"VI. Derivado del incumplimiento a lo establecido en el artículo 420 Bis y a consideración del Juez sea imposible la convivencia. Anteponiendo siempre el interés superior del menor."



Con relación a lo resuelto en el resolutivo segundo, en el sentido de declarar la invalidez del artículo 420 Bis, en la parte que señala "**so pena de suspenderse su ejercicio**", comparto el sentido de lo resuelto, sin embargo difiero de las consideraciones que sustentan el sentido de la sentencia.

Esto es así, pues en ella esencialmente se sostiene que el artículo 420 Bis del Código Civil del Estado de Baja California debe declararse inválido porque establece que los progenitores deben evitar la alienación parental **so pena** de suspenderse su ejercicio, es decir, lo interpreta como una consecuencia necesaria de la alienación parental sin dar oportunidad de que el Juez pueda analizar el caso y si ello resulta o no acorde al interés superior del menor.

Aunque comparto lo anterior, me parece que en el caso la porción normativa es inconstitucional no sólo porque no le da al juzgador la posibilidad de analizar el caso concreto; sino porque tampoco le da al juzgador la posibilidad de determinar la intensidad de la sanción.

En efecto, la porción normativa impugnada establece en lo conducente lo siguiente:

"Artículo 420 Bis. Quien ejerza la patria potestad, debe de procurar el respeto y el acercamiento constante de los menores con el otro ascendiente. **En consecuencia, cada uno de los ascendientes debe evitar cualquier acto de manipulación y alienación parental** encaminada a producir en la niña o en el niño, en su caso el adolescente, rencor o rechazo hacia el otro progenitor, **so pena de suspenderse en su ejercicio.**"

Como se advierte, la disposición impugnada, establece de manera inmediata como sanción al acto (de manipulación y alienación parental) la suspensión de la patria potestad, cuando puede haber muchas otras medidas y acciones que puede tomar el Juez para prevenir y evitar estas conductas.

Por ese motivo considero que la sanción referente a la suspensión de la patria potestad es excesiva, por ello, aunque comparto el sentido del proyecto, emito el presente voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de marzo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTAYTRES POR CIENTO DE LA LEGISLATURA CORRESPONDIENTE TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA (DECRETO NÚMERO 756 POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIUNO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO).

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 NÚMERO 756 POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIUNO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO).

III. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE CUMPLIR LOS PRINCIPIOS RECTORES DE SER PREVIA, CULTURALMENTE ADECUADA, INFORMADA Y DE BUENA FE, ESTABLECIENDO METODOLOGÍAS, PROTOCOLOS O PLANES BASADOS EN ELLOS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 756 POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIUNO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO).

IV. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE CUMPLIR, COMO MÍNIMO, LAS FASES PRECONSULTIVA, INFORMATIVA, DE DELIBERACIÓN INTERNA, DE DIÁLOGO Y DE DECISIÓN (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 756 POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO



OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIUNO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO).

V. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS REFORMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA, IMPARTICIÓN DE JUSTICIA Y DE MECANISMOS LEGALES DE VINCULACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LOS SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS Y EL SISTEMA JURÍDICO DEL ESTADO DE GUERRERO SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS, AL SUPRIMIRSE EXPRESAMENTE LA FIGURA DE LAS POLICÍAS COMUNITARIAS (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 756 POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIUNO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VI. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. DEBE REALIZARSE CON INDEPENDENCIA DE QUE SE ESTIME QUE EL PRODUCTO LEGISLATIVO PUEDA BENEFICIARLES, SO PENA DE VULNERAR SU AUTODETERMINACIÓN, AUTOGOBIERNO O AUTOORGANIZACIÓN (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 756 POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIUNO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LA CELEBRACIÓN DE DIVERSOS FOROS UNIVERSITARIOS REGIONALES POR PARTE DEL CONGRESO LOCAL NO SATISFACE LOS ESTÁNDARES ESTABLECIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA REALIZARLA VÁLIDAMENTE (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 756 POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIUNO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE UNA FECHA DETERMINADA (INVALI-



DEZ DEL DECRETO NÚMERO 756 POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIUNO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO A LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL A REALIZAR LA CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA, ASÍ COMO A EMITIR LA REGULACIÓN CORRESPONDIENTE (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 756 POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIUNO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 78/2018. DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXÁGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO. 18 DE MAYO DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de mayo de dos mil veintiuno.

VISTOS Y

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora, y norma impugnada.** Por escrito presentado el veinte de septiembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Ossiell Pacheco Salas, Erika Valencia Cardona, Blanca Celene Armenta Piza, Yoloczin Lizbeth Domínguez Serna, Celeste Mora Eguiluz,



Zeferino Gómez Valdovinos, Saida Reyes Iruegas, Servando de Jesús Salgado Guzmán, Antonio Helguera Jiménez, Alfredo Sánchez Esquivel, Moisés Reyes Sandoval, J. Jesús Villanueva Vega, Nilsan Hilario Mendoza, Ricardo Castillo Peña, Perla Xóchitl García Silva, Mariana Itallitzin García Guillén, Aristóteles Tito Arroyo, Pablo Amilcar Sandoval Ballesteros, Norma Otilia Hernández Martínez, Marco Antonio Cabada Arias, Carlos Cruz López y Adalid Pérez Galeana, quienes se ostentan como diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, planteando la invalidez de:

2. a) El "*Decreto Número 756 por el que se reforma el Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena*"; y

3. b) El "*Acuerdo por el que, en términos de lo dispuesto por el artículo 199 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, se declara que la reforma contenida en el Decreto Número 756, aprobado por el H. Congreso del Estado con fecha 27 de julio del año 2018, pasen a formar parte de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en virtud de haberse aprobado por la mayoría de la totalidad de los Ayuntamientos del Estado de Guerrero.*"

4. Ambos publicados el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

5. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** Los accionantes consideraron vulnerados los artículos 1o. y 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, 7 y 9.1 del Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 de la OIT); y 4, 5 y 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.¹

¹ En el apartado "IV. Preceptos constitucionales que se estiman violados" de la demanda de acción de inconstitucionalidad, los demandantes únicamente señalan destacadamente que la norma im-



6. Asimismo, tras relatar algunos antecedentes históricos sobre el origen de la *policía comunitaria* y el *Sistema Comunitario de Justicia* en el Estado de Guerrero, la parte demandante hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

7. a) Los sistemas normativos indígenas deben respetarse en todo su alcance, incluso como métodos tradicionales de represión de los delitos

8. Sostienen que la *policía comunitaria* es una autoridad indígena legítima que es electa por las comunidades indígenas de conformidad con sus usos y costumbres, que forma parte del *Sistema de Seguridad y Justicia Comunitario* –ambas originadas por la Coordinadora Regional de Autoridades Comunitarias/ Policía Comunitaria–, por lo que no debe confundirse con los grupos de autodefensa.

9. En este sentido, los accionantes refieren que la reforma del artículo 14 constitucional ahora impugnado tuvo como efecto suprimir el reconocimiento expreso que se hacía en la Norma Fundamental Local sobre la *policía comunitaria*, lo cual vulnera el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a contar con una jurisdicción indígena y a regirse por sus propias autoridades y sistemas normativos internos.

10. b) Vulneración del principio de progresividad de los derechos humanos

11. Que el artículo 14 de la Constitución Local vulnera el principio de progresividad de los derechos humanos, en tanto que limita injustificadamente y en forma regresiva el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas de Guerrero a decidir sus propias formas de convivencia y organización interna, así como a aplicar sus propios sistemas normativos internos.

pujada es contraria a los artículos 1o. y 2o. de la Constitución General. Sin embargo, de la lectura integral de la demanda se advierte que también se encuentran invocados –como normas vulneradas– los artículos 6, 7 y 9.1 del Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, así como 4, 5 y 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.



12. Los accionantes recuerdan que las comunidades indígenas de Guerrero lograron el reconocimiento constitucional de las *policías comunitarias*, las cuales tienen sustento jurídico en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las comunidades indígenas.

13. En este sentido, sostienen que la reforma del artículo 14 de la Constitución Local –por la que, refieren, se eliminó el reconocimiento de las *policías comunitarias o rurales* en el Estado de Guerrero– implica una medida regresiva que vulnera el derecho de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanos a determinar, conforme a sus necesidades, usos y costumbres, las autoridades, procedimientos y acciones para lograr la solución pacífica de sus conflictos internos.

14. En suma, que la reforma combatida atenta contra lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución General en el que se reconoce el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

15. Aunado a lo anterior, sostienen que la reforma impugnada suprime –*sin consulta previa*– del texto constitucional la figura y acciones que se reconocían a las *policías comunitarias o rurales* que eran designadas por los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de Guerrero.

16. Que la reforma impugnada es regresiva porque el desconocimiento del sistema comunitario de seguridad e impartición de justicia no persigue una finalidad de progreso o maximización de los derechos de las comunidades indígenas, sino lo contrario, pues crea una situación de falta de certeza jurídica en los integrantes de las *policías comunitarias* y en los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas que no saben si estos cuerpos comunitarios pueden continuar realizando funciones de seguridad pública y prevención del delito.

17. c) La recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) nunca solicitó desconocer a las policías comunitarias

18. Los demandantes arguyen que la reforma impugnada no puede encontrar sustento en la recomendación 9/2016 de la Comisión Nacional de los



Derechos Humanos sobre la Policía Comunitaria de Guerrero; pues en esta recomendación nunca se propuso suprimir la facultad de las comunidades indígenas de contar con autoridades para hacer cumplir sus sistemas normativos internos.

19. Por el contrario, a juicio de la parte accionante, lo que el *ombudsperson* recomendó fue que se realizaran las reformas necesarias para asegurar el pleno respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, así como para definir adecuadamente las competencias en materias de seguridad pública e impartición de justicia y los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos internos y el sistema jurídico estatal.

20. d) **Violación al derecho a la consulta previa e informada de los pueblos indígenas**

21. Finalmente, la minoría parlamentaria demandante sostiene que la reforma impugnada vulnera el derecho a la consulta previa que se reconoce en los artículos 2o., apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la OIT.

22. En efecto, sostienen que al llevarse a cabo la reforma del artículo 14 de la Constitución de Guerrero –en la que a juicio de los accionantes se suprimió la figura de las *policías comunitarias*–, no se consultó adecuadamente a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, a pesar de que se trata de modificaciones que son susceptibles de impactar en las comunidades indígenas.

23. Del mismo modo, argumentan que **el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a ser consultados previamente no se satisface a través de foros abiertos** en idioma español, al público en general, con sede en las cabeceras municipales y en la capital –como los que realizó el Ejecutivo Local para elaborar la iniciativa de reforma constitucional–.

24. Por el contrario, para que la consulta previa pudiera tenerse por válida, era necesario que se llevara a cabo en lenguas indígenas, con tiempo razona-



ble, con información completa, con plena libertad para su discusión; además, debía realizarse de buena fe, mediante procedimientos apropiados a través de las instituciones indígenas representativas.

25. En síntesis, refieren que la reforma de la Constitución Local no se realizó previa consulta culturalmente adecuada, por lo que **debe declararse la invalidez del Decreto Número 756 por el que se reformó el artículo 14 de la Constitución de Guerrero**, así como el **Acuerdo por el que se declaró que la reforma de la Constitución Local fue aprobada por la mayoría de los Ayuntamientos de la entidad federativa**.

26. TERCERO.—**Admisión y trámite**. Por acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 78/2018 y, por razón de turno, designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento –aunque, con motivo de su designación como presidente de este Alto Tribunal, posteriormente esta acción fue returnada al Ministro Luis María Aguilar Morales–.

27. Por diverso proveído de cuatro de octubre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor **admitió** la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, para que rindieran sus respectivos informes; y dio vista a la entonces Procuraduría General de la República para que formulara pedimento.

28. CUARTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero**. La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero rindió el informe a cargo del Poder Legislativo Local, en el que realizó una narración de los antecedentes del procedimiento legislativo de creación del "*Decreto Número 756, por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena*".

29. Para sostener la validez de la norma impugnada, señaló lo siguiente:



30. **a)** Que el Congreso tiene facultades expresas para expedir leyes y decretos en todas las materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación, de forma que la reforma del artículo 14 de la Constitución Local está apegada a derecho.

31. **b)** Que debe declararse infundado el primer concepto de invalidez hecho valer por los accionantes, debido a que la reforma del artículo 14 de la Constitución Local no vulnera el principio de progresividad, ya que los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se encuentran reconocidos en los artículos 9 y 11 de la Constitución de Guerrero.

32. En este sentido, refiere que el reconocimiento a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas también se encuentra previsto en el artículo 10 de la "*Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afromexicanas*".

33. Siguiendo esta línea argumentativa, arguyen que en los artículos 159 a 166 de la "*Ley del Sistema de Seguridad Pública número 777*" y 42 Bis, 42 Ter y 42 Quater de la "*Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afromexicanas*", se reconoce al Sistema de Seguridad Comunitario Indígena y a la Policía Comunitaria Indígena, pues con anterioridad a las reformas, estas instituciones no tenían asidero legal.

34. Con base en lo anterior, estima que no se transgrede lo dispuesto en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, párrafo segundo, de la Constitución General, ya que la norma que ahora se impugna es clara en remitir a las leyes locales para que establezcan las bases para una adecuada delimitación de competencias en materia de seguridad pública e impartición de justicia, de modo que tampoco resulta violatoria del principio de progresividad.

35. **c)** En relación con el concepto de invalidez en el que la parte accionante señala que la norma impugnada es inconstitucional porque el *ombudsperson nacional* nunca solicitó desconocer a las policías comunitarias, el Congreso Local considera que es infundado, debido a que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos advirtió que no se encontraban delimitados los sistemas de



seguridad indígena y estatal, lo que daba lugar a que se generaran riesgos a los derechos humanos de las personas sujetas a la jurisdicción indígena, pues existía una inseguridad jurídica, además de que las autoridades indígenas podían abusar de su potestad y violentar los derechos humanos de las personas detenidas.

36. De esta forma, el Congreso afirma que la recomendación del *ombuds-person* fue para que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero realizaran las reformas necesarias para asegurar el pleno respecto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas –lo cual, a su juicio, se llevó a cabo adecuadamente–.

37. **d)** Para dar contestación al tema de violación al derecho de consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, el Congreso Local recuerda el marco jurídico y jurisprudencial que rige a este derecho.

38. Señala que la reforma del artículo 14 de la Constitución Local no tiene un impacto significativo en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pues la reforma no pretende despojarlos de sus tierras ni se advierte la posible destrucción o contaminación de sus culturas y tradiciones.

39. Aunado a lo anterior, el Congreso Local afirma que la reforma impugnada es producto de un procedimiento legislativo en el que sí se llevó a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas de Guerrero, y ésta cumple con los estándares reconocidos por este Alto Tribunal –la consulta fue previa, culturalmente adecuada, informada, de buena fe y fuera de un ambiente hostil que obligara a las comunidades a tomar una decisión viciada o precipitada–.

40. De esta manera, el Congreso Local afirma que, en forma previa a la emisión de la reforma impugnada, el gobernador del Estado y la Universidad Autónoma de Guerrero celebraron un convenio de colaboración para realizar una serie de foros regionales a fin de analizar los proyectos de reforma a la legislación local, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad federativa.



41. En consecuencia, se emitió la convocatoria a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, a la comunidad académica e investigadora, docentes, estudiantes, profesionales del derecho, así como a cualquier persona interesada, para aportar alguna propuesta en los foros de consulta que se llevarían a cabo el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete en diferentes sedes de las siete regiones que componen al Estado de Guerrero.

42. La convocatoria fue elaborada en las lenguas tlapaneca (*Me'Phaa*), náhuatl (*nauahatl*), mixteca (*tu'un savi*), amuzga (*ñomndaa*) y española; asimismo, la convocatoria se difundió a través de quinientos cincuenta carteles en las distintas regiones, a través de videos en la plataforma digital *YouTube*, en radio, en diferentes periódicos regionales y se difundió en otros medios de comunicación de la entidad federativa.

43. Derivado de lo anterior, refiere que se registró un total de setenta y cinco ponencias, de forma que los foros de consulta se llevaron a cabo de buena fe.

44. Con base en lo anterior, el Congreso Local considera que la consulta se realizó de manera previa a la medida legislativa, cumplió con el estándar de ser culturalmente adecuada, informada y de buena fe, ya que se llevó con total apego a los lineamientos establecidos en precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

45. QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.** El gobernador del Estado de Guerrero sostiene que la reforma del artículo 14 de la Constitución Local contiene una adecuada delimitación de las competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia, con una estrecha vinculación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal; asimismo, tratándose de delitos se remite a lo dispuesto por la legislación nacional aplicable.

46. Para sostener la validez de los decretos impugnados, señaló lo siguiente:

47. **a)** En relación con el primer concepto de invalidez, sostiene que la reforma al artículo 14 de la Constitución Local en ningún momento limita las facul-



tades de la policía comunitaria, pues únicamente establece los mecanismos legales de vinculación y coordinación de los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, a través de una adecuada delimitación competencial.

48. Añade que por parte de los grupos comunitarios existe un desprecio por el respeto a los derechos humanos y a los lineamientos establecidos en la Constitución General, porque bajo el pretexto de la autodeterminación proceden a privar de la libertad a cualquier ciudadano que es señalado como infractor dentro de su comunidad.

49. Derivado de esta situación, refiere que las actuaciones de los grupos comunitarios justifican la reforma constitucional, con el fin de que se permita sentar las bases de un Estado de derecho más eficaz en favor de los verdaderos pueblos originarios, a fin de permitirles ejercer con plenitud sus derechos y colocar a los transgresores de la ley bajo la regulación aplicable.

50. **b)** Por lo que hace al segundo concepto de invalidez, el Ejecutivo Local refiere que es incorrecta la apreciación de los accionantes toda vez que con el Decreto impugnado no se limitaron o restringieron los derechos de los pueblos y comunidades.

51. Al respecto, expresa que el texto reformado no es inconstitucional ni coarta el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, ya que tales derechos se encuentran reconocidos, garantizados y tutelados en los preceptos 9o. y 11 de la Constitución Local.

52. Que, si bien la norma impugnada no hace referencia a la policía comunitaria como instrumento para hacer valer los sistemas normativos indígenas, no puede sostenerse –como lo hace la parte accionante– que se suprimió o se desconoce a la policía comunitaria. Por el contrario, con motivo de la reforma constitucional impugnada, sería la ley ordinaria la encargada de establecer las bases para la delimitación de competencias en las materias de seguridad pública.

53. Asimismo, sostiene que en la exposición de motivos de la reforma se reiteró el objeto de delimitar las competencias en materia de seguridad pública



e impartición de justicia, precisamente, respecto de los sistemas de los pueblos y comunidades indígenas.

54. Relacionado con este tema, relata que previo a la reforma del artículo 14 de la Constitución Local, se emitió el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas y el Decreto por el que se expide la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública, leyes en las cuales se regula el sistema de seguridad comunitario indígena y su respectiva policía comunitaria rural.

55. De esta forma, con independencia de que se suprimiera el término de policía comunitaria en el artículo 14 de la Constitución Local, a través de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública se dota de todo un sistema normativo sustentado en la coordinación y colaboración entre el Estado, la Federación, los municipios y diversas instituciones.

56. Por tanto, concluye que no es cierto que la norma impugnada resulte inconstitucional por no hacer referencia a las policías comunitarias, como anteriormente lo hacía, pues su eliminación del texto constitucional no significa que deje de tener vigencia, ya que encuentran sustento en las leyes ordinarias previamente referidas.

57. **c)** Por lo que hace al tercer concepto de invalidez, el Ejecutivo estatal sostiene que son incorrectas las manifestaciones de la parte accionante cuando señala que de acuerdo con la recomendación 9/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Estado de Guerrero no debía suprimir las policías comunitarias. Por el contrario, el Poder Ejecutivo Local insiste en que las funciones de la policía comunitaria no han sido desaparecidas, por lo que el accionante parte de una premisa equivocada.

58. **d)** Respecto al cuarto concepto de invalidez, en el informe se sostiene que no se ha vulnerado el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero, pues es falso que no se haya llevado a cabo una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe.



59. El Ejecutivo afirma que sí se realizó un proceso de consulta previa y que, de hecho, se llevaron a cabo diversos foros regionales de consulta, convocándose a pueblos y comunidades indígenas y afro mexicanas, en las cuales intervinieron académicos, investigadores educativos, estudiantes, abogados y toda persona interesada en aportar sus propuestas respecto a la pertinencia de adoptar las modificaciones legislativas que evitaran en lo sucesivo hechos que dieron motivo a la citada recomendación.

60. Sostiene que se efectuaron los foros que dieron lugar a la reforma del artículo 14 de la Constitución Local, y que también sirvieron de base para emitir la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública con el que se creó un sistema de coordinación institucional para regular a los miembros de las instituciones de Seguridad Pública Comunitaria.

61. Por otra parte, el Ejecutivo Local arguye que la reforma impugnada, lejos de afectar y perjudicar a los pueblos y comunidades indígenas, les genera beneficios, ya que regulan el sistema de seguridad indígena y su propia policía comunitaria y rural como órganos auxiliares de la Seguridad Pública Estatal y Municipal.

62. **SEXTO.—Opinión de la Procuraduría General de la República.** No formuló opinión en el presente asunto.

63. **SÉPTIMO.—Cierre de la instrucción, retorno y remisión del expediente para formular proyecto de sentencia.** Agotado en sus términos el trámite respectivo y previo acuerdo de cierre de instrucción, se recibió el expediente en la ponencia del Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

64. **OCTAVO.—Retorno.** El tres de enero de dos mil diecinueve, por acuerdo de Presidencia este Alto Tribunal, se ordenó retornar los autos al Ministro Luis María Aguilar Morales, para que continuara actuando como ponente en esta acción de inconstitucionalidad y, en su oportunidad, propusiera al Tribunal Pleno el proyecto respectivo.



CONSIDERANDO:

65. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General «Plenario» 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución General.

66. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

67. En esta acción se impugna el Decreto Número 756, por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena y el Acuerdo por el que se declaró que la reforma fue aprobada por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado de Guerrero. Ambos fueron publicados el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

68. Así, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe comenzar a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que, como regla general, si el último día del plazo fuera inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

² "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."



69. De esta forma, el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción **transcurrió del miércoles veintidós de agosto al jueves veinte de septiembre de dos mil dieciocho**, por lo que, si la demanda fue presentada, precisamente, **el jueves veinte de septiembre de dos mil dieciocho**, a través de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, su presentación **fue oportuna**.

70. TERCERO.—**Legitimación**. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada para ello, como a continuación se explica.

71. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso d),³ de la Constitución General y 62, párrafo primero,⁴ de la Ley Reglamentaria de la Materia, la acción de inconstitucionalidad podrá promoverse por el equivalente al treinta y tres por ciento (33%) de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por el propio órgano parlamentario.

72. Por tanto, en el caso, debe verificarse que: **a)** los promoventes sean integrantes del Congreso del Estado de Guerrero; **b)** que representen, cuando menos el equivalente al treinta y tres por ciento (33%) de los integrantes de dicho órgano legislativo; y **c)** que la acción se plantee en contra de una ley expedida por el propio órgano.

³ **Artículo 105**. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"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 leyes expedidas por el propio órgano; ..."

⁴ **Artículo 62**. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. "



73. Suscriben la demanda veintidós diputados, carácter que acreditan con las copias certificadas de las constancias de mayoría expedidas a su favor por diversos Consejos Distritales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, así como con las credenciales expedidas por el Poder Legislativo Local, en las que se hace constar que los promoventes cuentan con el carácter de diputaciones electas.

74. Por otra parte, del artículo 45, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Guerrero, se advierte que el Congreso del Estado se integra por cuarenta y seis diputados (veintiocho de mayoría relativa y dieciocho de representación proporcional); en consecuencia, suscribieron el escrito de acción de inconstitucionalidad el equivalente al cuarenta y siete punto ochenta y tres por ciento (47.83%) del órgano parlamentario, por lo que se acredita la exigencia de contar con al menos el treinta y tres por ciento (33%) de sus integrantes.

75. Por último, debe señalarse que se impugnan el Decreto Número 756, por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena y el Acuerdo por el que se declaró que la mayoría de los Ayuntamientos del Estado aprobaron la reforma constitucional, que fueron expedidos por el Congreso del Estado de Guerrero –y el primero promulgado por el gobernador del Estado–, por lo que debe concluirse que las personas diputadas que suscriben la demanda cuentan con **legitimación** para instar el presente medio de control constitucional.

76. CUARTO.—**Precisión de las normas impugnadas.** Como se advirtió en los antecedentes de esta sentencia, la minoría parlamentaria accionante planteó expresamente la invalidez de:

77. **a)** El "*Decreto Número 756 por el que se reforma el Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena*"; y

78. **b)** El "*Acuerdo por el que, en términos de lo dispuesto por el artículo 199 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, se*



declara que la reforma contenida en el Decreto Número 756, aprobado por el H. Congreso del Estado con fecha 27 de julio del año 2018, pasen a formar parte de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en virtud de haberse aprobado por la mayoría de la totalidad de los Ayuntamientos del Estado de Guerrero", emitido por el Poder Legislativo de la entidad federativa.

79. No obstante, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 41, fracción I, con relación al artículo 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,⁵ en las sentencias de acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte debe fijar con precisión las normas generales efectivamente planteadas. En este sentido, debe recordarse que la minoría parlamentaria hizo valer diversos conceptos de invalidez, en los que esencialmente sostiene lo siguiente:

80. **a)** Que con la reforma del artículo 14 de la Constitución Local se suprimió el reconocimiento expreso de la *policía comunitaria*, lo cual vulnera el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a contar con una jurisdicción indígena y a regirse por sus propias autoridades y sistemas normativos internos.

81. **b)** Que con la reforma del artículo 14 de la Constitución de Guerrero se eliminó –*sin consulta previa*– la figura y acciones que se reconocían a las *policías comunitarias o rurales* que eran designadas por los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de Guerrero.

82. **c)** Que la reforma del artículo 14 de la Constitución de Guerrero crea inseguridad jurídica en los integrantes de las policías comunitarias y de los pueblos y comunidades, quienes no saben si estos cuerpos comunitarios pueden o no continuar realizando labores de seguridad pública.

⁵ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

"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."



83. **d)** Que durante el procedimiento legislativo por el que se reformó el artículo 14 de la Constitución Local no se realizó una consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

84. Como se puede apreciar, **todos los conceptos de invalidez hechos valer se dirigen a cuestionar la validez del artículo 14 de la Constitución Local**, reformado mediante el *Decreto Número 756*, publicado el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

85. En este sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación precisa que **la acción de inconstitucionalidad fue efectivamente planteada para controvertir exclusivamente la validez del Decreto Número 756 por el que se reformó el artículo 14 de la Constitución Local**, de manera que la materia de análisis se centrará únicamente en este decreto.

86. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que la minoría parlamentaria accionante también señala destacadamente que impugna el *Acuerdo del Poder Legislativo de Guerrero por el que se declaró que la reforma de la Constitución Local fue aprobada por la mayoría de los Ayuntamientos de la entidad federativa*. Sin embargo, los accionantes no plantearon algún argumento relacionado con ese acuerdo parlamentario, de manera que es evidente que se señaló ese acuerdo únicamente en forma instrumental y no por vicios propios.

87. Además, debe recordarse que de acuerdo con lo 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",⁶ 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

⁶ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.". Registro digital: 181396. (J); Novena Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XIX, junio de 2004; página 864. P./J. 35/2004.



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.

88. En el caso particular que ahora se analiza, los conceptos de invalidez esgrimidos por la minoría parlamentaria se centran en cuestionar la validez del artículo 14 de la Constitución Local, reformado mediante el *Decreto Número 756*, publicado el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho –por falta de consulta previa y por atentar contra los derechos de autodeterminación y autoorganización de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas–, de manera que es evidente que la parte accionante sólo señaló como impugnado el acuerdo legislativo en forma instrumental, pues su intención es que se declare la invalidez total del decreto de reforma a la Constitución Local.

89. QUINTO.—**Causales de improcedencia.** Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, y este Alto Tribunal advierte, de oficio, que tampoco se surte alguna causa de improcedencia, por lo que se procede al estudio de los conceptos de invalidez efectivamente planteados –en la forma que han sido precisados por este Tribunal Pleno en el apartado anterior–.

90. SEXTO.—**Estudio de fondo.** Como se adelantó, la minoría parlamentaria accionante hizo valer una serie de conceptos de invalidez a través de los cuales sostiene la inconstitucionalidad de la reforma al artículo 14 de la Constitución Local por la supuesta supresión de la policía comunitaria y por atentar contra los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero.

91. Entre otras cuestiones, señala que el *artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena*, reformado mediante el *Decreto Número 756*, **es inconstitucional** porque se trata de una norma jurídica que es susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero, de manera que antes de la expedición de la reforma a la Constitución Local, **era necesario consultarlos** siguiendo los estándares reconocidos por esta Suprema Corte en torno al derecho de consulta.



92. Asimismo, la minoría accionante señala que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas no se satisface simplemente convocando a foros abiertos al público en general en cabeceras municipales y en la capital del Estado en idioma español; por el contrario, que para poder hablar de una auténtica consulta a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, no basta con llevar a cabo este tipo de foros en español, sino que deben celebrarse cumpliendo los estándares internacionales que han sido reconocidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre ellos, que se desarrolle en las lenguas indígenas, con tiempo razonable, información completa, con plena libertad para su discusión, y de buena fe, mediante procedimientos apropiados culturalmente y a través de las instituciones indígenas representativas.

93. El estudio relacionado con la falta de consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas es de orden preferente, por lo que deberá analizarse este concepto de invalidez en primer lugar y, en caso de que fuera infundado, se realizará el estudio del resto de conceptos de invalidez planteados.

94. En este orden de ideas, a fin de dar contestación al concepto de invalidez hecho valer, a continuación se recordará la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte en torno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y, posteriormente, se analizará si la reforma constitucional impugnada era susceptible de afectarles directamente –lo que haría necesaria la consulta previa– y, de ser el caso, se constatará si en este caso, el Congreso de Guerrero llevó a cabo el procedimiento de consulta previa.

95. **A. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.**

96. Como se verá a continuación, siguiendo lo sostenido por este Tribunal Pleno al resolver algunos de los últimos precedentes sobre el tema, en específico, la acción de inconstitucionalidad 151/2017;⁷ la acción de inconstitucional-

⁷ Acción de inconstitucionalidad 151/2017, resuelta el 28 de junio de 2018, se aprobó por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González



lidad 108/2019 y su acumulada 118/2019;⁸ la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019;⁹ la acción de inconstitucionalidad 81/2018,¹⁰ la acción de inconstitucionalidad 136/2020,¹¹ así como la acción de inconstitucionalidad 164/2020,¹² los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del país tienen derecho a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y

Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto a declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.

⁸ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

⁹ Acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, resuelta el 12 de marzo de 2020, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto impugnado. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

¹⁰ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

¹¹ Acción de inconstitucionalidad 136/2020, resuelta por el Pleno el 8 de septiembre de 2020, por unanimidad de once 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 Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 460 por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

¹² Acción de inconstitucionalidad 164/2020, resuelta por el Pleno el 5 de octubre de 2020, por unanimidad de once 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 Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto 0703, por el que se expide la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el treinta de junio de dos mil veinte.



de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.¹³

97. En principio, debe destacarse que es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que de una interpretación del artículo 2o. de la Constitución General y el artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual deberá ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

98. Este criterio ha sido sostenido en una variedad de casos, entre ellos, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas¹⁴ y 15/2017 y sus acumuladas.¹⁵

99. En el primer precedente se declaró la inconstitucionalidad de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitido sin una consulta previa. Por su parte, en el segundo prece-

¹³ Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, se adicionó un apartado C al artículo 2o. de la Constitución General, a efecto de reconocer a los pueblos y comunidades afromexicanas, como parte de la composición pluricultural de la Nación, señalando, además, que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del País, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, resuelta el 19 de octubre de 2015, se aprobó por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto al estudio de fondo del proyecto.

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el 16 de agosto de 2017, se aprobó por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto al tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos 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.



dente se reconoció la validez de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

100. En este sentido, se advierte que para arribar a tales determinaciones se partió de la idea de la interpretación progresiva del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁶ en el que se reconoció el derecho de los pueblos indígenas –lo que ahora se hace extensivo a los pueblos y comunidades afromexicanas– a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

¹⁶ El texto constitucional reformado el 14 de agosto de 2001 disponía lo siguiente:

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"...

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. ...

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.

"...

"B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

"Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

"..."



101. Sobre esta norma, como se refirió en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, es imprescindible traer a colación la exposición de motivos de la reforma a dicho precepto constitucional, publicada el catorce de agosto de dos mil uno, presentada por el presidente de la República, en la cual se expuso, entre los antecedentes históricos que dieron lugar a la iniciativa de reformas a tal precepto, lo siguiente:

"A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (N 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

"Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aún profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

"Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

"En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4 de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

"Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindi-



caba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

"Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el Gobierno Federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron un conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

"Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

"La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

"Como presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

"El Gobierno Federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.



"He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

"Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envió como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI Legislatura.

"El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella se inscriben en el marco del nuevo derecho internacional en la materia –de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado.–"

102. Entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larrainzar¹⁷ destaca, para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos:

"Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento.

"Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución Federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las Constituciones Estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al

¹⁷ En acuerdo se encuentra transcrito en la [controversia constitucional 32/2012](#), páginas 68 y 69.



mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

"...

"d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

"...

"IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

"...

"4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

"Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los Municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de Pronunciamientos Conjuntos.



"Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciban y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas."

103. Lo anterior también se hizo evidente en lo resuelto en la controversia constitucional 32/2012,¹⁸ en la que se sostuvo que en la reforma al artículo 2 constitucional se tomó como referente normativo el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

104. Así, en el citado precedente se consideró necesario analizar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra, Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el once de julio de mil novecientos noventa,¹⁹ el cual prevé lo siguiente:

"Artículo 6

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

"b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sec-

¹⁸ Controversia constitucional 32/2012, resuelta el 29 de mayo de 2014, se aprobó por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto al estudio de fondo.

¹⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.



tores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

"c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin."

"Artículo 7

"1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

"2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

"3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

"4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan."



105. Ahora bien, de conformidad con el marco normativo y los precedentes antes expuestos, este Tribunal Pleno ha concluido reiteradamente que en términos de lo dispuesto en los artículos 1, párrafo primero, y 2 de la Constitución General de la República²⁰ y 6 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas y afroamericanos tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente.²¹

106. Ello, en suma, porque la reforma al artículo 2 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, reconoció la composición pluricultural de la Nación, estableció que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Además, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y contempló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

107. Asimismo, se reconoció el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; destacándose que las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en

²⁰ Véase la jurisprudencia de título y subtítulo: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL." Registro digital: 2006224. (J); Décima Época; Pleno; *Gaceta Semanario Judicial de la Federación*. Libro 5, abril de 2014; Tomo I, página 202. P./J. 20/2014 (10a.).

²¹ Sustenta esta consideración lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka Vs. Surinam*; así como el amparo en revisión 631/2012, resuelto el ocho de mayo de dos mil trece por la Primera Sala de este Alto Tribunal, aprobado por unanimidad de 5 votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Pardo Rebolledo.



los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

108. Adicionalmente, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y afroamericanos en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido expresamente en el Convenio 169 de la OIT, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma analizada del artículo 2 constitucional. Incluso, este derecho puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2 constitucional a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto a que reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación.

109. Actualmente, el artículo 2o. constitucional dispone lo siguiente:

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

"La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

"Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:



"I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

"III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

"IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

"...

"VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los Municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

"...

"Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como



las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

"B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

"...

"IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

"...

"C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social. ..."²²

110. Como se puede apreciar, el texto constitucional vigente guarda sincronía con la evolución normativa y jurisprudencial en favor de la protección de los derechos de interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de México y, en particular, de la necesidad de consultarlos en todo momento en que una medida legislativa o de autoridad sea susceptible de afectarles directamente.

²² Marco constitucional vigente hoy en día.



111. En específico, el primer párrafo del apartado B impone la obligación a la Federación, los Estados y los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y afroamericanas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

112. Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación, previsto en el artículo 2o., apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

113. En efecto, en el artículo 2 de la Constitución General se protege el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de autodeterminación y autogobierno. En este sentido, la autodeterminación es *"un conjunto de normas de derechos humanos que se predicán genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino."*²³

114. Esta facultad de autogobierno o autoorganización constituye la principal dimensión del principio de autodeterminación, y consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas.²⁴

115. Siguiendo este hilo conductor, el derecho a la consulta se encuentra íntimamente ligado con los derechos de participación política y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y sus integrantes.

116. En este sentido, el artículo 35 de la Constitución General²⁵ reconoce el derecho de todo ciudadano de votar y ser votado en las elecciones populares

²³ ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005, p. 137.

²⁴ *Ibidem*, p. 224.

²⁵ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"I. Votar en las elecciones populares;



y de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. En consecuencia, la ciudadanía que integran los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del país tiene derecho a participar en la toma de decisiones de relevancia pública y, sobre todo, en aquellas que sean susceptibles de afectarles directamente.

117. A partir de estos principios, en la Constitución General se encuentran inmersos otros derechos y características propias de la tutela de derechos con una perspectiva intercultural. Por ejemplo, tienen la facultad de elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como el ejercicio de sus formas propias de convivencia y organización social, económica, política y cultural, lo que incluye, por supuesto, el derecho a la consulta.

118. Al respecto, el Pleno –en los precedentes antes referidos– y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido que las autoridades están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas antes de adoptar alguna acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

119. De esta forma, los pueblos indígenas y afromexicanos tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a lo siguiente:

120. **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

"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; ..."



121. **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas y afroamericanos debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.

122. Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido²⁶ que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, conforme con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Para ello debe analizarse el contexto cultural de las comunidades, empleando diversos mecanismos como lo pueden ser, por ejemplo, las visitas o estudios periciales en materia antropológica.

123. Para que una consulta indígena sea culturalmente adecuada, es necesario que se respete el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la no asimilación cultural, consistente en que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación.²⁷

124. Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles traductores si es necesario.

125. **La consulta debe ser informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.

²⁶ *Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs Ecuador*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párrafos 201 y 202.

²⁷ Así lo ha sostenido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su Recomendación general No XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del 51o. periodo de sesiones, 1997, en su párrafo 4, inciso a).



126. **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.

127. Es importante enfatizar que, para poder hablar de una consulta indígena y afroamericana realmente válida, no basta con realizar foros no vinculantes que se desarrollen a partir de procedimientos que no sean culturalmente adecuados y que no tutelen los intereses de las comunidades indígenas y afroamericanas.

128. Debe señalarse, como también se ha destacado en precedentes –particularmente en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas, así como 151/2017–, que, si bien la decisión del Órgano Reformador de la Constitución de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos.

129. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018,²⁸ esta Suprema Corte se pronunció sobre la necesidad de que en los procesos de consulta se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que las permitan llevar a buen término, bajo los principios rectores característicos ya expuestos.

130. Al respecto, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particulari-

²⁸ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel



dades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que –concatenadas– impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, observando, como mínimo, las siguientes características y fases:

131. **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.

132. **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.

133. **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.

134. **Fase de diálogo,** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

135. **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 24 de agosto de 2018.



136. Así, **las Legislaturas Locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.**

137. **B. Caso concreto**

138. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo que dio origen al decreto impugnado y que tuvo por objeto reformar el artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, se respetó el derecho a la consulta previa, para lo cual debe determinarse: **(B.1)** si las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad; y **(B.2.)** en caso de acreditarse esa susceptibilidad de afectación, estudiar si se realizó una consulta que cumpla con los parámetros ya referidos.

139. **B.1. ¿Las medidas legislativas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad?**

140. Este Tribunal Pleno considera que **el decreto impugnado es susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas** de Guerrero, por lo que el legislador se encontraba obligado a consultarles previamente y de acuerdo con las exigencias reconocidas por esta Suprema Corte, como a continuación se explica.

141. El Decreto impugnado fue publicado el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero y es del tenor siguiente:

"DECRETO NÚMERO 756 POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA.

"**Artículo único.** Se reforma el Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, para quedar como sigue:"



"Artículo 14. La ley establecerá las bases para una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, para que los pueblos indígenas y afromexicanos apliquen sus propios sistemas normativos. Tratándose de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, o bienes personales de alguno de sus miembros, se estará a lo dispuesto por la legislación nacional aplicable.

"TRANSITORIOS

"PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

"SEGUNDO. El Congreso del Estado, dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá aprobar la legislación secundaria en la materia.

"TERCERO. En tanto se expiden y reforman las leyes a que se refiere el Segundo Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de derechos y cultura indígena, que se encuentren vigentes en el Estado, a la fecha de entrada en vigor del presente decreto.

"CUARTO. En términos del numeral 1, fracción III del artículo 199 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, remítase a los Honorables Ayuntamientos Municipales del Estado, para su conocimiento y efectos constitucionales procedentes.

"QUINTO. Remítase al Titular del Poder Ejecutivo, para su conocimiento y efectos legales correspondientes.

"SEXTO. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para conocimiento general.

142. Como se puede apreciar, a través del decreto impugnado se reformó el artículo 14 de la Constitución del Estado de Guerrero a fin de establecer una remisión a la ley local para que sea el legislador ordinario el que emita las bases



para una adecuada delimitación de las competencias en materia de seguridad pública e impartición de justicia de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como para establecer los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico del Estado.

143. Asimismo, en este precepto constitucional reformado se deja en manos del legislador ordinario la atribución de emitir las bases para que los pueblos indígenas y afromexicanos apliquen sus propios sistemas normativos y, en el caso de los delitos que afecten los bienes jurídicos de estas comunidades o de sus integrantes, se estará a lo que se prevea en la legislación nacional que resulte aplicable.

144. Esta reforma a la Constitución Local es de gran relevancia para el Estado de Guerrero y especialmente para los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, pues una de las principales diferencias que se aprecian al comparar²⁹ el texto anterior con el que actualmente

29

Artículo vigente antes de la reforma impugnada	Artículo impugnado (reforma de 21 de agosto de 2018)
<p>"Artículo 14. El Estado reconoce y garantiza las acciones de seguridad pública y prevención del delito; de su sistema de faltas, sujetas a su reglamento interno, que no constituyan ilícitos tipificados en el Código Penal del Estado, y <u>que implementen los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, dentro de sus localidades, de acuerdo a sus prácticas tradicionales, cuyo seguimiento de acción se dará a través de su Policía Comunitaria o Rural, integradas por los miembros de cada comunidad y designados en Asamblea Popular o General, y con sujeción a la Ley de Seguridad Pública y su reglamento interno de esta entidad.</u> Dichas policías tendrán una estrecha vinculación, colaboración y coordinación con el Sistema Estatal de Seguridad Pública, en lo que hace a su registro, control, supervisión, asesoría, capacitación y evaluación."</p>	<p>"Artículo 14. <u>La ley establecerá las bases para una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública</u> e impartición de justicia y de los mecanismos legales de vinculación y coordinación <u>entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, para que los pueblos indígenas y afromexicanos apliquen sus propios sistemas normativos.</u> Tratándose de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, o bienes personales de alguno de sus miembros, se estará a lo dispuesto por la <u>legislación nacional aplicable.</u>"</p>



está en vigor –ahora impugnado–, es que antes se establecía expresamente el reconocimiento de las policías comunitarias como las encargadas de garantizar la seguridad pública, y actuar en la prevención del delito y en persecución de las faltas –que no constituyan delitos– dentro de los pueblos y comunidades y conforme a sus prácticas tradicionales. Del mismo modo, antes de la reforma impugnada se contemplaba expresamente que la policía comunitaria o rural debía integrarse por personas de cada comunidad y debían ser designadas en *Asamblea Popular o General*.

145. De este modo, el texto anterior reconocía con toda claridad el derecho de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, de manera que estaba expresamente garantizado su derecho a contar con un sistema comunitario de seguridad para todos los casos distintos a los delitos.

146. Sin embargo, el texto actual del artículo 14 de la Constitución Local ya no reconoce expresamente ese derecho. Por el contrario, con motivo de la reforma de la Constitución Local impugnada, **se suprimió este reconocimiento y se dejó en manos del legislador ordinario local la tarea de reconocer las formas de participación de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas del Estado de Guerrero en la seguridad pública**, y de implementar los mecanismos de coordinación de los sistemas normativos internos con los sistemas jurídicos del Estado.

147. De este modo, con el nuevo artículo 14 de la Constitución Local los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas de Guerrero ya no tienen el respaldo de la Constitución Local en el que se reconocían las acciones de seguridad de las policías comunitarias. Ahora, la reforma impugnada prevé que será el legislador ordinario quien –con un amplio margen de actuación– delimitará las competencias y las facultades de los pueblos y comunidades indígenas en materia de seguridad pública.

148. Este Tribunal Pleno insiste en que **la reforma afecta a pueblos y comunidades indígenas**, debido a que al suprimir la mención expresa del reconocimiento estatal a las policías comunitarias (texto anterior) y dejar en



manos del legislador ordinario local la tarea de delimitación competencial y de mecanismos para permitir la vinculación y coordinación entre los sistemas normativos internos y los estatales, **se autoriza veladamente al Congreso del Estado para que decida, en su caso, si desea mantener un reconocimiento de las policías comunitarias, pero también le permite suprimirlas por completo** o, incluso, establecer una forma híbrida de policía o cualquier otro mecanismo en el que participen o no las autoridades tradicionales indígenas.

149. Asimismo, esta habilitación legislativa da carta abierta al Congreso del Estado para que, en lugar de permitir que los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos cuenten con un sistema de seguridad comunitario o rural y que resuelvan sus conflictos internos mediante sus usos y costumbres, **permite que el Estado reasuma esa función y deje a las autoridades indígenas como meros espectadores, sin alguna participación real y efectiva en este tipo de procesos, lo cual sería contrario al principio de autodeterminación y autogobierno que se protege en el artículo 2o. de la Constitución General.**

150. En suma, además de las repercusiones que pueden originarse con la modificación normativa que ahora se impugna, como la aducida supresión del reconocimiento expreso de la policía comunitaria o rural, este Tribunal Pleno advierte que el Órgano Reformador de la Constitución del Estado de Guerrero delegó en el legislador ordinario local la facultad de reconocer a las policías comunitarias y la forma en la que éstas actuarán en tareas de seguridad pública, lo cual tiene una gran relevancia en los derechos de autodeterminación y autoorganización de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad federativa.

151. En efecto, las modificaciones realizadas mediante el Decreto impugnado son **susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad y, en consecuencia, existía la obligación de consultarles directamente, en forma previa,** a la emisión del decreto impugnado.

152. Se trata de cambios legislativos que inciden en los derechos humanos y de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas



de la entidad, pues a partir de la reforma de la Constitución Local impugnada, el reconocimiento de la policía comunitaria y su funcionamiento será regulado por la Legislatura Local a través de un procedimiento legislativo ordinario.

153. Incluso, debe recordarse que el argumento principal de las autoridades demandadas es que no se genera afectación con la reforma impugnada, pues el reconocimiento de la policía comunitaria se encuentra contemplado en la nueva *Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero* en la que se desarrollaron las bases y directrices tendentes a regular la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de Guerrero en las tareas de seguridad pública.

154. Y, en efecto, el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho se publicó en el periódico oficial de la entidad el *Decreto por el que se expidió la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero*, en el que se desarrollaron las bases y directrices tendentes a regular la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de Guerrero en las tareas de seguridad pública.

155. Sin embargo, en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, este Tribunal Pleno –al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018³⁰– **declaró la invalidez de esa Ley Número 777**, precisamente, por la falta de consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de Guerrero.

156. De este modo, la habilitación que se implementa en la reforma del artículo 14 de la Constitución Local impugnado **sí afecta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos** porque elimina un reconocimiento expreso de la policía comunitaria y no hay certeza de qué medida adoptará el

³⁰ *Acción de inconstitucionalidad 81/2018*, resuelta por el Pleno el 20 de abril de 2020, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.



legislador ordinario, pero, además, en este momento la legislación que regula las labores de seguridad pública ya fue declarada inconstitucional por este Tribunal Pleno –aunque sus efectos invalidantes se surtirían a los doce meses contados a partir de la publicación de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación–.

157. Por tanto, se estima que al suprimir un reconocimiento expreso de derechos y habilitar al legislador ordinario para que lo reconozca y regule, en su caso, **sí implica una afectación a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, por lo que era necesaria la consulta previa.**

158. Además, es importante recordar que el Constituyente Permanente de Guerrero realizó una serie de foros universitarios a efecto de intentar cumplir con la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero sobre la pertinencia y contenido de la reforma tanto del artículo 14 de la Constitución Local –aquí impugnado– y la "*Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero*" en la que se desarrollaron las bases y directrices tendentes a regular la participación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero en las tareas de seguridad pública. Es decir, los foros regionales se celebraron para consultar si era necesario y en qué términos presentar iniciativa de reforma sobre el artículo 14 de la Constitución Local y la "*Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero*".

159. En este sentido, aunque se trate de procedimientos legislativos distintos –incluso las discusiones parlamentarias se llevaron a cabo en días diferentes–, los foros universitarios celebrados el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho abarcaron la supuesta consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero respecto de la reforma a la Constitución Local y, simultáneamente, de la "*Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero*".

160. Por tanto, **al declararse la invalidez de la Ley Número 777 por falta de consulta previa culturalmente adecuada**, –en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, el veinte de abril de dos mil veinte–, **lo congruente**



sería hacer lo mismo en este caso, pues ambos decretos legislativos surgieron del mismo procedimiento de consulta o "*foros universitarios*" que pretendían dar respuesta a una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

161. En esta tesitura, este Tribunal Pleno considera que, al igual que en el precedente referido, en este caso el Decreto impugnado por el que se reformó el artículo 14 de la Constitución del Estado de Guerrero **sí es susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, por lo que **debía mediar una consulta en materia indígena** conforme a los estándares reconocidos por esta Suprema Corte y por la Organización Internacional del Trabajo en su Convenio 169.

162. No pasa inadvertido que el Poder Legislativo defiende la validez del decreto impugnado y, en esencia, sostiene que la reforma del artículo 14 de la Constitución Local no impacta en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, pues la reforma no pretende despojarlos de sus tierras ni destruir su cultura y tradiciones. Sin embargo, como se ha relatado en páginas anteriores, cualquier norma o acto del Estado que sea susceptible de afectar o incidir directamente en los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas debe ser consultada previamente y siguiendo los requisitos y fases reconocidas por esta Suprema Corte –desarrolladas en diversos precedentes que encuentran su origen en la acción de inconstitucionalidad 81/2018–.

163. Además, es incorrecto lo sostenido por el Poder Ejecutivo Local en el sentido de que la reforma impugnada beneficia a los integrantes de los pueblos y comunidades, pues la finalidad de la norma es regular el sistema de seguridad indígena y la policía comunitaria y rural como órganos auxiliares de la seguridad estatal y municipal, pues con el decreto impugnado se incide en la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero.

164. En este sentido, es criterio reiterado de este Alto Tribunal que la consulta indígena en la vía legislativa se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas



y/o afroamericanas, con independencia de si el producto legislativo puede beneficiarles o no.

165. Siguiendo este hilo conductor, este Tribunal Constitucional no puede decidir –ni los Poderes del Estado de Guerrero– si una medida legislativa es más benéfica o no para los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, pues ésta es, precisamente, la finalidad de la consulta previa como mecanismo de participación y protección de la autodeterminación de los integrantes de los pueblos ancestrales de este país.

166. Compartir la postura del Ejecutivo Local implicaría que este Tribunal sustituya los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y valore qué es lo que más les beneficie, desde un control abstracto, cuando precisamente esto es parte del objetivo de una consulta indígena.

167. Como se ha sostenido a lo largo de esta sentencia, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas 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.

168. De esta forma, en el artículo 2o. de la Constitución Federal se protege el principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades, que es "*un conjunto de normas de derechos humanos que se predicen genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino.*"³¹

169. Este principio de autodeterminación implica, también, la facultad de autogobierno o autoorganización que consiste en la idea de que los sistemas

³¹ ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, op cit., p. 137.



políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas.³²

170. En este sentido, la consulta previa es una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, pues les permite participar en la toma de decisiones que puedan afectar los intereses de la comunidad, evitando con ello una vulneración de su derecho a la no asimilación cultural.

171. Por tanto, para que pueda hablarse 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 y afro-mexicanas no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables.³³

172. El derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas protege su autodeterminación a través de la participación 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.

173. Por tanto, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena, pues aun cuando se trate de una modificación mínima, al no hacerlo se soslaya la autodeterminación de los pueblos y comunidades y se les veda la oportunidad de opinar sobre un tema que es susceptible de impactar en su cosmovisión, lo que implica una forma de asimilación cultural.

174. La necesidad de implementar una consulta indígena tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida

³² *Ibidem*, p. 224.

³³ *Ibidem*, p. 241.



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.

175. Por ello, basta que en este caso se advierta que el decreto impugnado contiene modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta indígena y afromexicana.

176. Dicho lo anterior, corresponde ahora verificar si en el procedimiento legislativo por el que se reformó el artículo 14 de la Constitución Local se incluyó una etapa en la que se consultara a los pueblos y comunidades indígenas de Guerrero, conforme a los estándares reconocidos por esta Suprema Corte y por la Organización Internacional del Trabajo en su Convenio 169.

177. B.2. *¿Se realizó una consulta en materia indígena y afromexicana culturalmente adecuada que cumpla con los parámetros exigidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación?*

178. La minoría parlamentaria demandante sostiene que al llevarse a cabo la reforma del artículo 14 de la Constitución de Guerrero no se consultó adecuadamente a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad federativa, a pesar de que se trata de modificaciones que son susceptibles de impactar en las comunidades indígenas.

179. Los accionantes argumentan que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a ser consultados no se satisface a través de foros abiertos en idioma español, al público en general, con sede en las cabeceras municipales y en la capital –como los que realizó el Ejecutivo del Estado para elaborar la iniciativa de reforma constitucional–.

180. Por su parte, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero insisten en que la reforma impugnada es producto de un procedimiento legislativo en el que sí se llevó a cabo una consulta previa a los pueblos y



comunidades indígenas de Guerrero, y ésta cumple con los estándares reconocidos por este Alto Tribunal.

181. Afirman que, en forma previa a la emisión de la reforma impugnada, el gobernador del Estado y la Universidad Autónoma de Guerrero celebraron un convenio de colaboración para realizar una serie de foros regionales a fin de analizar los proyectos de reforma a la legislación local, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad federativa.

182. Además, refieren que en estos foros regionales de consulta se convocó a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y se contó también con la participación de académicos, investigadores educativos, estudiantes, abogados y cualquier persona interesada en aportar sus propuestas respecto a la pertinencia de adoptar las modificaciones legislativas.

183. Ahora bien, tras analizar los informes rendidos por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero y las constancias que obran en el expediente, este Tribunal Constitucional arriba a la conclusión de que durante el procedimiento legislativo –o fuera de él– **no se llevó a cabo una consulta válida a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero** con el fin de informarles y consultarles sobre la materia de la reforma del artículo 14 de la Constitución Local en materia de policías comunitarias y seguridad pública, pues como a continuación se explica, para poder hablar de una consulta constitucionalmente válida no basta con realizar una serie de foros regionales abiertos a la población en general; por el contrario, es necesario que este ejercicio de participación sea previo, libre e informado, culturalmente adecuado a través de las autoridades internas de los pueblos y comunidades y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo.

184. De las constancias que obran en el expediente –principalmente a partir de los informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Guerrero– esta Suprema Corte advierte que se llevaron a cabo los siguientes actos relacionados con la consulta:

- **Recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** El veintinueve de febrero de dos mil dieciséis la Comisión Nacional de los Dere-



chos Humanos emitió la recomendación 9/2016 "*Sobre la situación de la policía comunitaria de Olinalá, Guerrero, la detención de diversos integrantes de la policía comunitaria y de la coordinadora regional de autoridades comunitarias, así como de la detención de personas por parte de esa policía comunitaria.*"

En este caso, el *ombudsperson* nacional recomendó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero que presentaran las iniciativas de ley y de reformas necesarias para asegurar el pleno respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado, que definan como mínimo: **a)** una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y **b)** el establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal.

Asimismo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recomendó al Ejecutivo del Estado que analizara la pertinencia de presentar iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución Local para que, previa consulta, se garantizara el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el Sistema Comunitario de Justicia.

• **Convenio de colaboración para realizar foros regionales de consulta.**

El ocho de abril de dos mil dieciséis se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero³⁴ el convenio de colaboración interinstitucional celebrado entre el gobernador del Estado de Guerrero y la Universidad Autónoma de Guerrero con el objeto de coordinar esfuerzos para realizar acciones tendientes al análisis y presentación de proyectos de reforma a la legislación local aplicable para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el sistema comunitario de justicia estatal y que sea compatible con el sistema internacional de derechos humanos.

• **Convocatoria a foros de consulta.** El quince de febrero de dos mil diecisiete, el gobierno de Guerrero realizó la invitación a los foros regionales de consulta en los siguientes términos:³⁵

³⁴ Fojas 1456 a 1466 del Tomo II de pruebas remitido por el Poder Legislativo.

³⁵ Fojas 1491 a 1496 del Tomo II de pruebas remitido por el Poder Legislativo.



"La Secretaría General de Gobierno, en coordinación con el Poder Judicial, el Ayuntamiento de Olinalá y la Universidad Autónoma de Guerrero convocan a un foro de consulta en cumplimiento a la Recomendación 9/2016 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, declaró David Sotelo Rosas, el subsecretario para Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos.

"El objetivo es realizar una amplia consulta para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el sistema comunitario de justicia y que sea compatible con el sistema constitucional de México y el sistema internacional de derechos humanos.

"Esta consulta va dirigida para los pueblos y comunidades indígenas, afro-mexicanas; académicos, investigadores educativos, docentes, estudiantes, abogados y público en general.

"Estos foros de consulta se llevarán a cabo el día 28 de febrero del presente año en las siete regiones del Estado, quienes deseen participar podrán registrar sus ponencias hasta el día 25 de febrero. Para mayor información, pueden dirigirse con la Coordinación del Centro de Innovación y Trasferencia Tecnológica de la UAGRO, vía teléfono al (744)4862306 o al correo electrónico consultaautonomiaindigena@uagro.mx

"Cabe mencionar que la convocatoria se difundirá a través de carteles, redes sociales y spots de radio en español, tlapaneco, náhuatl, mixteco y amuzgo."

Además, se difundió mediante carteles del día quince al veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete en distintos diarios locales,³⁶ en español y cuatro idiomas indígenas más, con los logotipos del Gobierno del Estado de Guerrero, la Secretaría General de Gobierno, el Poder Legislativo, la Universidad Autónoma de Guerrero y el Municipio de Olinalá, cuyo contenido es el siguiente:

³⁶ Foja 1498 del Tomo II de pruebas remitido por el Poder Legislativo.



'FOROS REGIONALES DE CONSULTA

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guerrero; el H. Ayuntamiento de Olinalá y la Universidad Autónoma de Guerrero, en cumplimiento de la Recomendación 9/2016 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para asegurar el pleno respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas:

CONVOCAN

A los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, a los académicos, investigadores educativos, docentes, estudiantes, abogados y a toda persona interesada en aportar propuestas en los

FOROS DE CONSULTA

Que se llevarán a cabo el día 28 de febrero de 2017 a las 10:00 horas en las sedes que se especifican en la presente convocatoria:

Región Acapulco: Unidad de Estudios de Posgrado e Investigación, calle Pino s/n, colonia El Roble, Acapulco Gro.

Región Costa Chica: Preparatoria no. 5- Av. Constitución esquina Niños Héroes, Centro, Ometepec, Gro.

Costa Grande: Escuela Superior de Turismo, Av. Escénica la Majahua s/n Col. Las Brisas, Zihuatanejo, Gro.

Centro: Rectoría. Av. Javier Méndez Aponte No. 1. Fraccionamiento Servidor Agrario, Chilpancingo, Gro.

Norte y Tierra Caliente: Facultad de Ciencias Agropecuarias y Ambientales, periférico poniente s/n, frente a la Colonia Villa Guadalupe, Iguala, Gro.

OBJETIVO Y CONTEXTO GENERAL

La consulta tiene como objetivo recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afro-mexicanos, así como de la sociedad en general sobre asuntos y temas que definan como mínimo: a) una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y b) el establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal; así como analizar la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución estatal, a través de un ejercicio de derecho a la consulta, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el Sistema Comunitario de Justicia y que sea compatible con el sistema internacional de derecho humanos.

BASES Y PROCEDIMIENTO

Los interesados podrán registrar sus ponencias a partir de la emisión de la presente convocatoria y hasta el día 25 de febrero de 2017; de manera digital en las siguientes direcciones electrónicas correspondiente a la región:



ACAPULCO: foroindigenaacapulco@uagro.mx

COSTA CHICA: foroindigenacostachica@uagro.mx

COSTA GRANDE: foroindigenacostagrande@uagro.mx

CENTRO: foroindigenacentro@uagro.mx

MONTAÑA: foroindigenamontaña@uagro.mx

NORTE Y TIERRA CALIENTE: foroindigenanortetc@uagro.mx

O si lo prefiere, de manera impresa en las siguientes direcciones, en un horario de 10:00 a 14:00 horas:

Región	Dirección
Acapulco, Costa Grande y Costa Chica	Wilfrido Massieu No. 8, Fracc. Magallanes, Acapulco Gro.
Centro y Montaña	5 de mayo, No. 36-A, Col. Centro, Chilpancingo, Gro.
Norte y Tierra Caliente	Xóchitl No. 44. Frac. Julbert, Iguala, Gro.

Las ponencias deberán ser presentadas por escrito sin límite de cuartillas, con un resumen que no excederá las dos cuartillas.

B. Solo quienes hayan registrado su ponencia podrán leer su ponencia en el Foro, por un tiempo de hasta cinco minutos, a fin de dar a conocer, preferentemente, el resumen que señala el punto anterior. Dichas intervenciones se sucederán conforme al registro correspondiente.

C. Una vez leídas las ponencias, el moderador del Foro hará una Relatoría del mismo y dará por concluidos los trabajos.

D. Lo no previsto en esta Convocatoria será resuelto por el Comité Organizador.

E. Las propuestas hechas en los respectivos Foros Regionales serán compilados y entregados al Poder Legislativo y Ejecutivo del Estado.

II. INFORMACIÓN DE ENLACE:

Para mayor información o adicional, dudas, comentarios con la Coordinación del Centro de Innovación y Transferencia Tecnológica de la UAGro., al siguiente teléfono (744) 486 23 06 o al correo electrónico consultaautonomiaindigena@uagro.mx."



- Igualmente consta un documento en el que se sostiene que la convocatoria fue difundida en radio los días veintiuno, veintidós y veintitrés de febrero de dos mil diecisiete.³⁷

- **Desarrollo de los foros regionales de consulta.** El veintiocho de febrero de dos mil diecisiete se realizaron seis foros regionales de consulta de manera simultánea.

La Universidad Autónoma de Guerrero fue la encargada de realizar un informe donde refieren: los antecedentes, la participación de la Universidad, la base de datos de ponencias, las relatorías de cada foro regional, las ponencias por región y las listas de asistencia por región.³⁸ En ese documento se señala que la Universidad Autónoma de Guerrero elaboró la convocatoria en cinco idiomas (tlapaneco, náhuatl, mixteco, amuzgo y español); asimismo, llevó a cabo la difusión de la convocatoria a través de quinientos cincuenta carteles en las siete regiones del Estado, en las distintas unidades académicas y centros de trabajo; elaboró y difundió cuatro videos en los idiomas tlapaneco, náhuatl, mixteco y español a través de la radio universitaria, el canal y la plataforma *Youtube* y, finalmente, invitó a investigadores de la comunidad universitaria.

- El informe contiene una relatoría de cada uno de los foros realizados en seis regiones (Acapulco, Costa Chica, Costa Grande, Centro, Montaña, Norte y Tierra Caliente). Además, se cuenta con un concentrado de las ponencias presentadas en cada uno de los foros regionales.

- En el foro realizado en Acapulco, se levantó un acta para hacer constar que el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, a las 10:00 horas comenzó el Foro Regional realizado en el auditorio de la universidad, donde, al momento de la presentación de la mesa e invitados especiales, un grupo de personas portando mantas irrumpieron los trabajos argumentando que no iban a permitir la continuación de los trabajos porque no habían sido convocados, se suspen-

³⁷ Foja 1502 del Tomo II de pruebas remitido por el Poder Legislativo.

³⁸ Fojas 1546 a 1927 del Tomo II de pruebas remitido por el Poder Legislativo.



dieron los trabajos para dialogar, y se acordó remitir las veinte ponencias presentadas y dar por concluidos los trabajos del foro a las 11:51 horas.

- La relatoría de la región Costa Chica, en Ometepec, Guerrero, se dio cuenta de aproximadamente trescientos asistentes y diez ponencias.³⁹

- En la relatoría de la región Costa Grande se refirió que el foro comenzó a las 10:30 horas, se inauguró y posteriormente se procedió a ver un video de seis minutos explicando los objetivos del foro, que se recopilarían las ponencias y se entregarían a las autoridades. Se preguntó si entre los asistentes existía alguien con intención de exponer y se procedió a la intervención de tres ponentes,⁴⁰ se dio la palabra a unas personas, para después concluir el foro a las 12:40 horas.

- Según la relatoría del foro regional Centro, se realizó en la sala de usos múltiples de la rectoría de la Universidad Autónoma de Guerrero. Asistieron representantes de las instituciones convocantes y personas involucradas en la problemática de los pueblos y comunidades indígenas. Se informó que se recibieron dieciséis ponencias para ser presentadas, respecto de las cuales se dio lectura una a una y solicitó a los ponentes que de acuerdo con la convocatoria se otorgaba hasta cinco minutos para su exposición.⁴¹ El foro concluyó ese día a las 13:00 horas.

³⁹ En esas ponencias se presentaron los siguientes temas: Cultura e identidad; educación pública; deporte y creación; desarrollo urbano y medio ambiente; discapacidades y derechos humanos; Ley 701 y Derechos humanos; CDI-Derechos Indígenas; no discriminación; adecuada delimitación de competencia en materia de seguridad pública e impartición de justicia; armonización de la Ley 701 con los derechos públicos.

⁴⁰ Los temas de esas tres ponencias fueron los siguientes: Afromexicanos, educación y salud en la Universidad Autónoma de Guerrero; Prácticas sociales de exclusión educativa en ciencias básicas y comunidades indígenas; Igualdad de los derechos de las mujeres indígenas.

⁴¹ Las ponencias abordaron las siguientes temáticas:

1 No a la abrogación de la Ley 701, sí a la reforma objetiva.

2 Reformas a la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.

3 Reformas a la Ley Número 701 y al artículo 14 de la Constitución.

4 Respeto a la cultura indígena.

5 Propuesta de adición y reforma al artículo 14 de la Constitución de Guerrero.



• Por lo que hace a la región de la Montaña, se tiene registro de la relatoría donde el coordinador del foro explicó los objetivos del evento, la presencia de representantes del gobierno, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Ayuntamiento de Olinalá. Se presentaron seis ponencias⁴² en las cuales se dio lectura y posteriormente participación a los asistentes quienes solicitaron que se respetaran los derechos de los indígenas, y que en los procesos judiciales se tuvieran traductores en cuatro lenguas para evitar injusticias. Además, que se respetara la Ley 701 y la modificación del artículo 14 de la Constitución fuera para mejorar y no quitar los derechos conquistados por los pueblos y comunidades indígenas.

• Por último, en la región Norte y Tierra Caliente el foro regional comenzó –según la relatoría– a las 10:35 horas del veintiocho de febrero de dos mil diecisiete. Estuvieron presentes representantes del gobierno y de la universidad, así como diputados. Se presentaron trece ponentes, dieciséis ponencias⁴³ y dos participaciones.

6 Reforma a la Ley 701.

7 Usos y costumbres indígenas en la aplicación de la ley penal, inconvenientes y retos.

8 Las comunidades indígenas y rurales de Guerrero.

9 Respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

10 Pueblos originarios.

11 El sistema jurídico en los pueblos indígenas.

12 Pleno respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos indígenas.

13 Asegurar el pleno respeto de la autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero.

14 Pueblos originarios.

15 Ajustes o reformas a la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derecho y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, para hacerla acorde con el Código Nacional de Procedimientos Penales.

16 Límites de la función del Juez de Control al decretar medidas cautelares a personas pertenecientes a una comunidad indígena.

⁴² Los temas de las ponencias fueron: Libertad de la mujer indígena de elegir libremente a su pareja; trato profesional por parte de los médicos, enfermeras y trabajadores sociales para atender a las personas indígenas; preservación de usos y costumbre de cada pueblo y comunidad indígena.

⁴³ Los temas presentados fueron los siguientes:

1 La defensa y protección de los derechos humanos no son un obstáculo para combatir el crimen.

2 Acercar la justicia a los pueblos indígenas de abajo hacia arriba.

3 La reforma constitucional en materia de derechos 2011.



185. Expuesto lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que **no se llevó a cabo una consulta indígena válida**, conforme a los elementos de la consulta previa y las características mínimas que deben de observar estos procesos.

186. Esta Suprema Corte valora positivamente el ejercicio participativo que organizaron las autoridades y la universidad a fin de convocar y escuchar a toda la sociedad guerrerense a través de los seis foros realizados simultáneamente en seis sedes durante una mañana de trabajo; sin embargo, esta serie de foros universitarios no puede ser considerada como una auténtica consulta en materia indígena y afromexicana, pues no cumple con los estándares reconocidos por este Alto Tribunal en la doctrina jurisdiccional antes narrada.

187. De esta manera, como se precisó en páginas anteriores, para que una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas sea válida, se debe cumplir con una serie de requisitos, entre ellos, que sea previa, libre e informada, culturalmente adecuada a través de las autoridades internas de los pueblos y comunidades y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo.

188. En este caso, de las constancias que obran en el expediente se puede concluir que los foros regionales a los que aluden los Poderes Ejecutivo

4 Los derechos humanos en el marco constitucional.

5 Indígenas, una riqueza en Guerrero.

6 Los derechos humanos de los indígenas.

7 Pobreza en México.

8 Por qué nos necesitamos mutuamente. La inclusión de comunidades indígenas.

9 Reconocimiento a la lucha de los pueblos indígenas como naturales herederos de Anáhuac.

10 Reconocimiento efectivo de los derechos de los pueblos indígenas.

11 El orgullo de ser Indígena Tlapaneco.

12 Reconocimiento de la costumbre, de los pueblos originarios o indígenas, aplicado a la justicia comunitaria.

13 Mecanismo de expertos sobre los pueblos indígenas.

14 Foro indígena en Iguala.

15 Anáhuac la época de esplendor de los pueblos originarios.

16 Cuauhtémoc, símbolo de la resistencia indígena.



y Legislativo de Guerrero **no constituyen una consulta válida**, pues no se trata de un ejercicio informado y no es culturalmente adecuada, como ya se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018⁴⁴ –en la que se revisó la validez del mismo procedimiento de consulta que ahora se analiza en este caso–.

189. En primer lugar, reiterando lo sostenido en el precedente mencionado, este Tribunal Pleno estima que no se previó una fase preconsultiva que definiera de común acuerdo –entre autoridades gubernamentales y representantes de comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero– la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y formalización de acuerdos. Incluso, se advierte que la convocatoria fue emitida en el contexto del cumplimiento de una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y se puede apreciar que la convocatoria fue emitida unilateralmente por el gobierno, quien a partir de la recomendación suscribió un acuerdo con la universidad pública estatal a fin de llevar a cabo algunas capacitaciones y foros de consulta.

190. Además, la convocatoria fue emitida exclusivamente por las autoridades y la universidad bajo un formato definido unilateralmente por esos actores consistente en seis foros simultáneos, en seis regiones con la participación de académicos, abogados, personas indígenas y la sociedad en general, a fin de que presentaran sus ponencias previamente por escrito y fueran expuestas el día del evento por un tiempo de cinco minutos, sin que se advierta la participación de pueblos y comunidades indígenas en la definición de las regiones ni de los temas a debatir.

191. Tampoco se establecieron formas, métodos de diálogo y toma de decisiones ni la forma de llevar a cabo la consulta en materia indígena y

⁴⁴ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta por el Pleno el 20 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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en el sentido de declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.



afromexicana que, en todo caso, debía respetar las formas tradicionales de diálogo, representación y toma de decisiones a fin de ser culturalmente adecuada.

192. No se dispuso una fase informativa y de difusión del proceso de consulta. Se advierte, incluso, que el objeto de los foros fue muy amplio:

"... recabar la opinión de las comunidades y pueblos indígenas y afro-mexicanos, así como de la sociedad en general sobre asuntos y temas que definan como mínimo: a) una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y b) el establecimiento de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal; **así como analizar la pertinencia de presentar las iniciativas de reforma al artículo 14 de la Constitución Estatal**, a través de un ejercicio de derecho a la consulta, para garantizar el principio de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que componen el Sistema Comunitario de Justicia y que sea compatible con el sistema internacional de derechos humanos."

193. Es decir, no se contó con la información necesaria en relación con los problemas, contextos y necesidades de adecuación legislativa relacionados con la seguridad pública e impartición de justicia. Tampoco se refirió un diagnóstico o explicación sobre los sistemas normativos indígenas que permitieran un diálogo intercultural a fin de respetar la cosmovisión indígena y lograr un mínimo entendimiento por parte del Estado central.

194. Por otra parte, no existieron espacios de deliberación y diálogo entre pueblos y comunidades indígenas donde se pudiera evaluar internamente la medida. La mecánica de los foros se constituyó, según la evidencia, a partir de la recepción de ponencias e intervención de oradores muy diversos en una mañana de trabajo sin que existiera una posibilidad real de dialogar y deliberar internamente atendiendo a la vida y organización de las comunidades y pueblos indígenas en Guerrero.

195. Además, este Tribunal Pleno ya ha referido que no basta con que entrevisten a cualquiera de los integrantes de los pueblos y comunidades indí-



genas y afromexicanas, sino que es necesario que proporcionen a las autoridades tradicionales los motivos de la consulta, así como las posibilidades reales de participación y discusión en los espacios que se habiliten para dar cabida a las opiniones.

196. En este sentido, mucho menos se permitió una fase de diálogo entre representantes del Estado y de los pueblos indígenas para generar acuerdos. Como se puede advertir de las constancias, se cuenta con un informe de la Universidad Autónoma de Guerrero que se encargó de concentrar las relatorías, ponencias y registros de todos los participantes, pero ese actuar no constituye una decisión consensada al interior de los pueblos y comunidades indígenas ni permite presumir que se hubiera realizado un dictamen que permitiera tener un impacto real tanto en la presentación de las diversas iniciativas como en el proceso de producción normativa en el Congreso Estatal.

197. Del mismo modo, como se ha referido a lo largo de esta sentencia, la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido consistente en sustentar que la consulta previa, libre, culturalmente adecuada, de buena fe y con la finalidad de llegar a un acuerdo debe realizarse antes de la emisión de la medida legislativa que afecte a pueblos y comunidades indígenas. Por tanto, debe preverse una etapa adicional en el procedimiento legislativo, lo cual debe ocurrir en las primeras etapas del procedimiento.

198. De nada serviría realizar una consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas cuando ya se tiene un decreto previo a ser enviado para su publicación al Ejecutivo, pues ese actuar anularía la posibilidad de incidir en el contenido de la norma.

199. La consulta a pueblos y comunidades indígenas debe suponer un diálogo intercultural, en igualdad de derechos, a fin de poder presentar las necesidades y objeciones, atendiendo a la cosmovisión indígena y afromexicana de quienes participan en ese diálogo.

200. Por ello, la consulta se debe realizar en las primeras etapas del debate legislativo, a fin de que las propuestas puedan ser incorporadas en un diálogo democrático entre iguales que permita atender a los derechos y a las



especificidades culturales, organizativas y formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas.

201. En este hilo de ideas, este Tribunal Pleno ha sido enfático en señalar que, para que una consulta sea acorde con los estándares nacionales e internacionales, debe responder a un proceso de diálogo verdadero entre todas las partes involucradas que permita a los pueblos y comunidades incidir en el contenido material de la medida legislativa correspondiente.⁴⁵

202. Por último, reiterando lo sostenido inicialmente al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018,⁴⁶ este Tribunal Pleno advierte que a partir de la reforma del artículo 9o., apartado C, de la Constitución General, las comunidades y pueblos afrodescendientes del Estado también debían ser consultados de manera previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada con la finalidad de llegar a un acuerdo, a efecto de escuchar su parecer sobre las reformas propuestas y establecer un diálogo para que estas comunidades manifiesten lo que les beneficia o no de las medidas legislativas que se pretenden adoptar.

203. Por tanto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **los foros regionales de consulta celebrados por convenio del Estado y la Universidad Autónoma de Guerrero no cumplen con los estándares básicos que este Alto Tribunal exige para hablar de una auténtica consulta a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.**

⁴⁵ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

⁴⁶ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta por el Pleno el 20 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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, en el sentido de declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.



204. Por lo anterior, es **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la minoría parlamentaria accionante, por lo que se **declara la invalidez total del Decreto Número 756 por el que se reforma el Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena.**

205. SÉPTIMO.—**Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,⁴⁷ 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.

206. Como se ha precisado en párrafos previos, este Tribunal Pleno **declara la invalidez del Decreto Número 756 por el que se reforma el Artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena.**

207. Ahora bien, el efecto habitual que esta Suprema Corte ha fijado en casos en los que ha declarado la invalidez de normas por falta de consulta previa ha sido la expulsión inmediata de la norma. Sin embargo, del mismo modo en que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 81/2018,⁴⁸ este Tribunal

⁴⁷ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."

"Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que registrarán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

⁴⁸ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020, por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa,



Pleno considera que **el decreto impugnado** –al establecer una remisión a la ley local para que el legislador ordinario emita las bases para una adecuada delimitación de las competencias en materia de seguridad pública e impartición de justicia de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas– **tiene una incidencia directa en la seguridad pública de los pueblos y comunidades de Guerrero.**

208. En este sentido, a fin de evitar que la expulsión del artículo 14 de la Constitución Local genere efectos negativos en la sociedad guerrerense, este Tribunal Constitucional estima pertinente que **la invalidez total del Decreto Número 756 por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución de Guerrero, surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso Local.**

209. Así, conforme a las facultades que la Constitución General confiere a este Tribunal Pleno para modular los efectos de sus sentencias de acción de inconstitucionalidad, es necesario tener en cuenta que la justicia constitucional busca generar una circunstancia mejor de la que había antes de la sentencia, y no una peor, ya que la finalidad de este sistema de control constitucional es proteger y garantizar los derechos y, en este caso, los de las comunidades indígenas y de las comunidades afromexicanas.

210. Desde ese parámetro, es claro que, si el artículo 14 de la Constitución Local fuera declarado inválido sin más, se correría el riesgo de ocasionar el mal funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y todas sus competencias legales en materia de seguridad y coordinación de la policía comunitaria con los sistemas jurídicos del Estado.

211. En esta tesitura, esta Suprema Corte determina que **los efectos de invalidez total del Decreto Número 756 por el que se reforma el Artículo 14 de la Constitución de Guerrero se surtan a más tardar a los dieciocho meses**

Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en ese fallo surtirá sus efectos a los doce meses siguientes. Votó en contra la Ministra Piña Hernández.



siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso Local.

212. Es importante enfatizar que **dentro del plazo anterior**, el Congreso Local deberá llevar a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero, en la que deberá respetar los principios y estándares expuestos por esta Suprema Corte en esta sentencia, lo cual implica –por supuesto– que de manera previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, se someta a consulta todas aquellas normas que son susceptibles de afectar directamente a estos pueblos originarios, tanto las que dieron origen a la declaración de invalidez ahora decretada, como todas aquellas que puedan afectarles directamente y se pretendan incluir en el decreto que, en cumplimiento a esta sentencia, se emita.

213. Lo anterior, en el entendido de que **dentro del plazo de dieciocho meses antes referido, el Congreso Local debe llevar a cabo la consulta** a los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, como lo ordena la Constitución y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y hecho lo anterior, debe legislar lo correspondiente con los ajustes que se estimen pertinentes. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la Legislatura Local pueda expedir un nuevo Decreto en el que, efectivamente, se haya realizado una consulta de conformidad con los estándares señalados a lo largo de esta sentencia.

214. De este modo, el legislador local deberá actuar para subsanar el vicio de inconstitucionalidad decretado, para lo cual deberá seguir lo ordenado en la Constitución General, en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, así como los estándares adoptados por esta Suprema Corte en esta sentencia y en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 81/2018⁴⁹, en la que

⁴⁹ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se



este Alto Tribunal se pronunció sobre la necesidad de que, en los procesos de consulta, se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que las permitan llevar a buen término, bajo los principios rectores característicos ya expuestos.

215. Al respecto, en ese precedente el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que –concatenadas– impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada.

216. Para ese efecto, el Congreso Local deberá observar, como mínimo, las características y fases descritas en el precedente referido –y reiteradas en la parte considerativa de esta sentencia– que en síntesis son: **a)** fase preconsultiva; **b)** fase informativa de entrega de información y difusión del proceso de consulta; **c)** fase de deliberación interna para evaluar la medida legislativa; **d)** fase de diálogo entre los representantes del Estado y las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas; y **e)** fase de decisión, comunicación de resultados y entrega de dictamen.

217. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Número 756 por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena, publicado en el Periódico

reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.



Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto 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 Guerrero, en la inteligencia de que, dentro del referido plazo, previo desarrollo de la respectiva consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, dicho Congreso deberá legislar en la materia contenida en la reforma invalidada, en los términos precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a la precisión de las normas impugnadas y a las causales 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 en contra del estándar de la consulta y de las consideraciones, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en decla-



rar la invalidez del Decreto Número 756 por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en Materia de Derechos y Cultura Indígena, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, 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 Guerrero y 2) vincular al Congreso del Estado de Guerrero a que lleve a cabo la consulta de mérito y emita la regulación correspondiente. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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

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.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 17 de agosto de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 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 4 de octubre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 78/2018, promovida por diversos diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero.

En la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del Decreto Número 756, por el que se reformó el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en materia de derechos y cultura indígena, en razón de que se transgredió el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, al considerar que los foros regionales que se llevaron a cabo no cumplieron con los estándares que el Alto Tribunal exige para hablar de una auténtica consulta previa a pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Si bien comparto el sentido y gran parte de las consideraciones expresadas en la sentencia, estimo que es necesario reiterar la concurrencia que he formulado en diversos asuntos en los que el Pleno ha analizado el tema relativo a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas con la finalidad de fortalecer el contenido y alcance de dicho derecho.¹

En efecto, la sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.² Sin embargo, considero que también deben retomarse las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de dichos criterios.

En ese sentido, es pertinente precisar las condiciones necesarias para que una consulta pueda considerarse efectiva, lo que debe ser determinado a la luz de

¹ Tal como lo hice en el precedente de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el veinte de abril de dos mil veinte, en la que se analizó el mismo procedimiento de consulta que se examinó en el presente asunto, así como en diversos asuntos con idéntica temática, tales como las acciones de inconstitucionalidad 136/2020, resuelta el ocho de septiembre de dos mil veinte, así como la diversa 84/2016, resuelta el veintiocho de junio de dos mil ocho.

² Es preciso señalar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica también a los pueblos tribales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido –en diversos casos como en "Pueblos *Kaliña y Lokono vs. Surinam*", "Pueblo *Saramaka Vs. Surinam*", "Comunidad *Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras*", y "Comunidad *Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros Vs Honduras*"– que las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En ese sentido, dicha Corte ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.



la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) y de diversos precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Contenido y alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada.

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído con base en los criterios derivados de los casos de "*Pueblo de Saramaka Vs Surinam*" de veintiocho de noviembre de dos mil siete, y "*Yatama Vs Nicaragua*" de veintitrés de junio de dos mil cinco, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la CoIDH son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte o no en el litigio ante dicho tribunal.³

Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa.⁴

i En qué consiste el derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas y afromexicanos

El derecho a la consulta previa es un derecho de participación de los pueblos indígenas y afromexicanos en los asuntos que afectan sus derechos e intereses.⁵ Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales.⁶

³ Tales consideraciones fueron reiteradas en la jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.), cuyos título, subtítulo y datos de identificación son: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.". (J); Décima Época; Pleno; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 5, Tomo I, abril de 2014; página 204, registro digital: 2006225.

⁴ Informe A/HRC/12/34 supra nota 15. Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile.

⁵ Caso del Pueblo *Saramaka. Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil siete. Serie C No. 172, párr. 135; y Caso *Yatama Vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintitrés de junio de dos mil cinco. Serie C No. 127, párr. 259.

⁶ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas



De acuerdo con el Relator de las Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas y afroamericanos**, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de tales comunidades, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con dichos pueblos, así como los diversos componentes normativos de dicho deber, se basan en el reconocimiento generalizado, de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas.⁷

Así, el derecho a la consulta previa puede concebirse como **un derecho instrumental o de participación**, en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas o afroamericanos.

ii. Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y afroamericanos

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**, esto es, si trata de medidas legislativas o bien de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina **dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar**.

Así se ha señalado que: "*Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las medidas de reforma constitucional o legislativa que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos*

que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. (véase Informe A/HRC/21/47, *supra* nota 18, párr. 50).

⁷ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párr. 42.



particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses" (énfasis añadido).⁸

Incluso, la CoIDH ha considerado que en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales.⁹

En el presente caso **la medida consiste en una reforma constitucional**, en particular, al artículo 14 de la Constitución Política del Estado de Guerrero,¹⁰ mediante la cual se suprime el reconocimiento expreso de las policías comunitarias y se delega al Congreso Local la tarea de reconocer y regular las formas de participación de dichos pueblos y comunidades en la seguridad pública, así como la de implementar los mecanismos de coordinación de los sistemas normativos internos con los sistemas jurídicos del Estado, lo que impacta en la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas. Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto.

Al respecto, cabe señalar que el derecho a la consulta previa tiene un carácter diferenciado respecto a la facultad de los Municipios indígenas a participar en el proceso de reforma a la Constitución Local, pues tiene un alcance mucho más amplio: pretende atender a las necesidades y características de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstos y las instituciones de la entidad que tienen facultad de emitir ordenamientos jurídicos que les afecten directamente, y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas. La participación de los Municipios en las reformas a la Constitución Local se limita a aprobar los decretos de reforma respectivos.¹¹

⁸ Informe A/HRC/12/34 *supra* nota 15, párr. 45.

⁹ *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, *supra* nota 19, párr. 136.

¹⁰ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero**

"Artículo 14. La ley establecerá las bases para una adecuada delimitación de competencias en las materias de seguridad pública e impartición de justicia y de los mecanismos legales de vinculación y coordinación entre los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, para que los pueblos indígenas y afromexicanos apliquen sus propios sistemas normativos. Tratándose de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o afromexicana, o bienes personales de alguno de sus miembros, se estará a lo dispuesto por la legislación nacional aplicable".

¹¹ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero**

"Artículo 67. Las iniciativas de leyes y decretos deberán ser analizadas, discutidas, dictaminadas en comisiones y votadas por el Pleno a más tardar en el siguiente periodo ordinario de sesiones.



iii. Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa, pueda considerarse efectivo

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta, y de las circunstancias específicas de cada país.

Asimismo, el artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece que "La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país".

No obstante, **existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo**. Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6o. del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT y de los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento** acerca de las medidas propuestas.

La CoIDH reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho.¹²

En caso contrario, la Mesa Directiva deberá presentar la exposición de motivos y el clausulado de la iniciativa como dictamen en el subsecuente periodo ordinario de sesiones.

Los Ayuntamientos del Estado contarán con un plazo no mayor de 60 días naturales **para aprobar un decreto de reforma constitucional.**"

¹² Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 19, párr. 136: "Asimismo, **se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado.** El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. **Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones**" (énfasis añadido).



En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de 2009, el Relator Especial de las Naciones Unidas, desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa,¹³ los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza sí resultan particularmente orientadores.

- 1. La consulta debe realizarse con carácter previo.** En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible".¹⁴ En tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa.¹⁵
- 2. La consulta no se agota con la mera información.** No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos.¹⁶
- 3. La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes.** Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno.¹⁷
- 4. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas.** Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.¹⁸

¹³ Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, *supra* nota 18.

¹⁴ Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), (en adelante "Reclamación Colombia") GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90; y *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, *supra* nota 19, párr. 134.

¹⁵ Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, *supra* nota 18, párr. 20.

¹⁶ Reclamación Colombia, *supra* nota 27, párr. 90.

¹⁷ Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), GB.294/17/1; GB.299/6/1 (2005), párr. 53; e Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), (en adelante "Reclamación México") GB.283/17/1; GB.289/17/3 (2001), párr. 107.

¹⁸ *Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, *supra* nota 19, párr. 134; Reclamación México, *supra* nota 29, párr. 101, 105 y 109; y Reclamación Colombia, *supra* nota 27, párr. 79.



5. La consulta debe ser sistemática y transparente. Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o *ad hoc* con miras al ejercicio efectivo de las consultas.¹⁹

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el amparo en revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis aislada 1a. CCXXXVI/2013 (10a.) cuyos título y subtítulo son: "COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES."²⁰

Es además necesario observar, la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la OIT en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2o. de nuestra Constitución General**,²¹ en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas**.²²

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 78/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, también aparece pu-

¹⁹ *Reclamación Colombia*, supra nota 27, párr. 79, 95 y 105.

²⁰ El contenido y los datos de identificación de la tesis son: "La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.". (TA); Décima Época; Primera Sala; *Semanario Judicial de la Federación. y su Gaceta*; Libro XXIII, Tomo 1; agosto de 2013; página 736 registro digital: 2004170.

²¹ *Reclamación México*, supra nota 29, párr. 105: "...tanto el Congreso Nacional como las legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas".

²² *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 18, párr. 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de agosto 2000, Considerando 7o.



blicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas, con el número de registro digital: 30142.

La tesis de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de agosto de 2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 78/2018.

En sesión virtual de dieciocho de mayo 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 que se declaró la **invalidez total** del "**Decreto Número 756 por el que se reforma el artículo 14 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero en materia de derechos y cultura indígena**", publicado el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

Lo anterior, pues con motivo de la reforma a la Constitución Local impugnada, **se suprimió el reconocimiento de las policías comunitarias** como las encargadas de garantizar la seguridad pública, y actuar en la prevención del delito y en persecución de las faltas y se dejó en manos del legislador ordinario local la tarea de reconocer las formas de participación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero en la seguridad pública, y de implementar los mecanismos de coordinación de los sistemas normativos internos con los sistemas jurídicos del Estado.

En ese sentido, el Tribunal Pleno consideró que **el decreto impugnado era susceptible de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas** de Guerrero, por lo que el legislador se encontraba obligado a consultarles previamente y de acuerdo con las exigencias reconocidas por esta Suprema Corte.

Así pues, en el caso se concluyó que **no se llevó a cabo una consulta válida a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero** con el fin de informarles y consultarles sobre la materia de la reforma del artículo 14 de la Constitución Local en materia de policías comunitarias y seguridad pública, por lo que, 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; en tanto que, **incide directamente** en la forma de organización y autonomía 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 autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las comunidades indígenas y afromexicanas 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 al 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 que 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 votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 81/2018 y 123/2020 resueltas por este Tribunal Pleno en sesiones virtuales de veinte de abril de dos mil veinte y veintitrés de febrero de dos mil veintiuno.

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: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 78/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas, con el número de registro digital: 30142.

Este voto se publicó el viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 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 29 de octubre de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

