

150 ANIVERSARIO
Semnario Judicial
de la Federaci3n



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACI3N

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UND3CIMA 3POCA

**LIBRO 7
TOMO I**

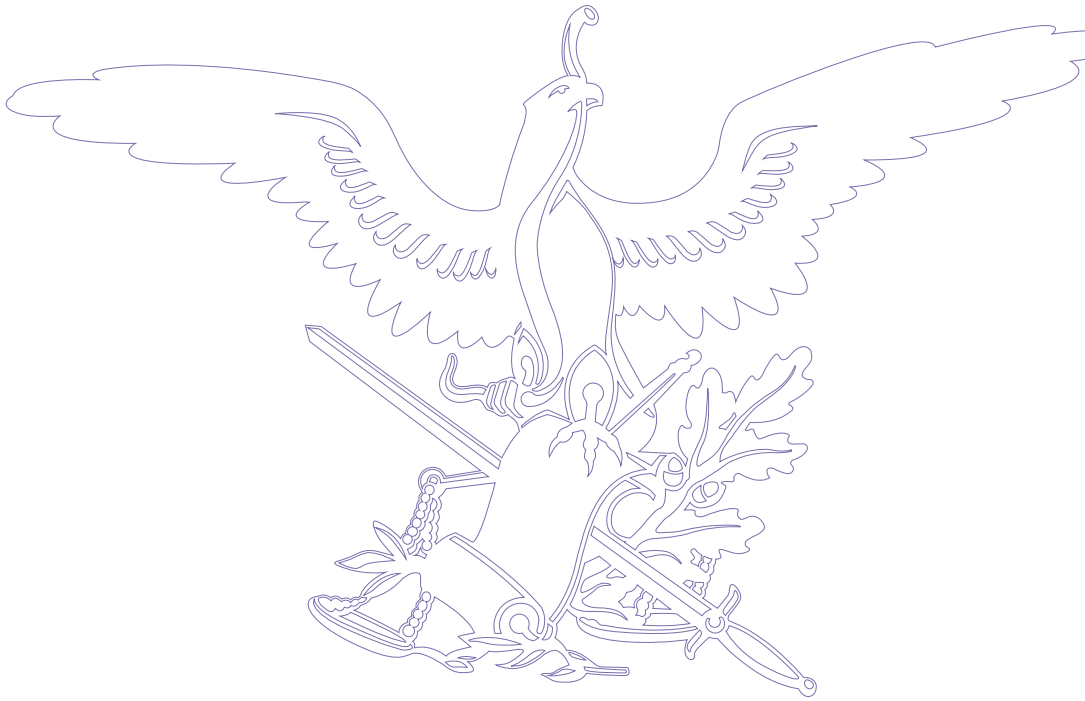
Noviembre de 2021

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Naci3n

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 7
TOMO I

Noviembre de 2021

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

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

743

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes 775

■ **Subsección 2**

Por contradicción de tesis..... 1377

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias..... 1601

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 1609

■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes 1713

■ Subsección 2	
Por contradicción de tesis.....	1881
■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Tesis aisladas y, en su caso, sentencias	2073
■ Subsección 2	
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.....	2075
■ CUARTA PARTE	
Plenos de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 2	
Por contradicción de tesis.....	2103
■ QUINTA PARTE	
Tribunales Colegiados de Circuito	
■ Sección Primera	
Jurisprudencia	
■ Subsección 1	
Por reiteración.....	3127
■ Sección Segunda	
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia	3277

■ **SEXTA PARTE**

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

■ **Sección Primera**

Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Subsección 3**

Ministro Presidente 3455

■ **Sección Segunda**

Consejo de la Judicatura Federal 3463

■ **NOVENA PARTE**

Índices

Índice General Alfabético de Tesis
de Jurisprudencia y Aisladas 3623

Índice de Sentencias 3661

Índice de Votos 3683

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad
y Controversias Constitucionales 3757

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 3795

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros
del Consejo de la Judicatura Federal 3797

Índice en Materia Constitucional 3799

Índice en Materia Penal 3811

Índice en Materia Administrativa 3819

Índice en Materia Civil 3829

Índice en Materia Laboral	3837
Índice en Materia Común.....	3843
Índice de Jurisprudencia por Precedentes	3855
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	3863
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	3879
Índice de Ordenamientos	3927

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 precedentes; 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



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. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ORGANISMOS GARANTES DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES QUE VULNEREN ESE DERECHO O LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (ARTÍCULOS 77 Y 80, FRACCIÓN XV, DE LA LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DEL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO VERACRUZANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO ORGANISMO (LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNA UN ACTO OMISIVO CONCRETO EN LUGAR DE UNA NORMA DE CARÁCTER GENERAL Y ABSTRACTA O UNA VERDADERA OMISIÓN LEGISLATIVA (OMISIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE DE OTORGAR AL





INSTITUTO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE ESA ENTIDAD UN PRESUPUESTO ADECUADO Y SUFICIENTE PARA SU FUNCIONAMIENTO EFECTIVO).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADOS DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 115, APARTADO A, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA OMISIÓN DE ACOMPAÑAR LA EVALUACIÓN DE IMPACTO PRESUPUESTAL AL RESPECTIVO PROYECTO DE INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS, NO CONLLEVA SU INVALIDEZ NI UNA AFECTACIÓN DE AQUÉL (OMISIÓN DE LA EVALUACIÓN PREVIA DEL IMPACTO PRESUPUESTAL DEL DECRETO NÚMERO 767 QUE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO DEL APARTADO A, EL APARTADO C Y ADICIONA EL APARTADO D DEL ARTÍCULO 115 DE LA LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VIII. INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA DESIGNACIÓN DEL TITULAR DE SU ÓRGANO INTERNO DE CONTROL POR PARTE DEL CONGRESO DEL ESTADO CONSTITUYE UNA DECISIÓN DEFINITIVA QUE NO REQUIERE NINGÚN TIPO DE PERFECCIONAMIENTO O RATIFICACIÓN (ARTÍCULO 115, APARTADOS C Y D, DE LA LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IX. INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA RATIFI-



CACIÓN DE SUS FUNCIONARIOS PÚBLICOS SÓLO OPERA RESPECTO DE AQUELLOS NOMBRADOS POR EL COMISIONADO PRESIDENTE (ARTÍCULO 115, APARTADOS C Y D, DE LA LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

X. INSTITUTO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. LA DEPENDENCIA DE SU ÓRGANO INTERNO DE CONTROL Y OTRAS ÁREAS ADMINISTRATIVAS DE LA PRESIDENCIA, DEBE ENTENDERSE EN FUNCIÓN DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 115, APARTADOS A, C Y D, DE LA LEY QUE LO REGULA (ARTÍCULO 115, APARTADOS A, C Y D, DE LA LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 96/2018. INSTITUTO VERACRUZANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 31 DE AGOSTO DE 2020. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: MÓNICA JAIMES GAONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día treinta y uno de agosto de dos mil veinte.

VISTOS Y RESULTANDO;

PRIMERO.—**Presentación.** Mediante escrito presentado el siete de noviembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Ángel Apodaca Martínez, en su carácter de secretario ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que:

- Solicitó la invalidez del artículo tercero del Decreto Número 767 que reformó el párrafo primero del apartado A, el apartado C y adiciona el apartado D



del artículo 115 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado, el nueve de octubre de dos mil dieciocho; y

- Reclamó la omisión en que incurrió el Congreso de dicho Estado y su Poder Ejecutivo, al expedir la reforma impugnada sin otorgar un presupuesto adecuado y suficiente al organismo garante para su funcionamiento efectivo y concretamente, para el cumplimiento de la reforma aprobada.

SEGUNDO.—Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas. Los artículos 1o., párrafo tercero, 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—Norma reclamada. El texto del decreto que contiene la norma cuya invalidez se plantea, fue publicado en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el nueve de octubre de dos mil dieciocho, y establece lo siguiente:

"DECRETO 767

"...

"Artículo tercero. Se reforma el párrafo primero del apartado A, el apartado C y se adiciona un apartado D al artículo 115 de la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para quedar como sigue:

"Artículo 115.

"A. El órgano interno de control, que contará con autonomía técnica y de gestión, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. a XXIX



"B. ...

"C. El titular del órgano interno de control, el cual tendrá un nivel jerárquico equivalente, como mínimo, al de director general, será nombrado por el Congreso del Estado mediante convocatoria pública, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, por un periodo de cinco años y podrá ser reelecto hasta por un periodo.

"D. Para su funcionamiento, el órgano interno de control contará con las siguientes áreas:

"I. Subdirección de Quejas, Denuncias e Investigación;

"II. Subdirección de Responsabilidades Administrativas y Sustanciación; y

"III. Subdirección de Normatividad, Auditoría y Control.

"Las subdirecciones estarán bajo la responsabilidad del titular del órgano interno de control y contarán con el personal que resulte necesario para el desarrollo de sus funciones; los servidores públicos de las mismas serán designados y removidos libremente por el titular del órgano interno de control, con base en los requerimientos del servicio y a los criterios que aquél determine dentro del margen de la unidad presupuestal anual solicitada y asignada. Asimismo, el reglamento respectivo establecerá las atribuciones que correspondan a cada subdirección."

CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** En el escrito de demanda, el instituto accionante afirma que el artículo 115, apartado A, primer párrafo, viola lo dispuesto en los artículos 1o., párrafo tercero y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues vulnera las prerrogativas constitucionales bajo las cuales son concebidos los órganos garantes de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

Lo anterior, tomando en cuenta que el apartado A del artículo 115 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado



de Veracruz de Ignacio de la Llave señala que el órgano interno de control contará con autonomía técnica y de gestión; circunstancia que atenta contra la autonomía constitucional de ese órgano garante, en tanto que no es factible que al interior de un ente público con autonomía reconocida en la Constitución Federal funcione dicha área, a la que, por disposición de una reforma a un precepto legal, se le dote de autonomía técnica y de gestión.

Señala que en términos de los artículos 116, párrafo segundo, fracción VIII, de la Constitución Federal y 67, fracción IV, de la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ese instituto es un organismo autónomo del Estado, de funcionamiento colegiado y naturaleza especializada en la difusión, capacitación y cultura de la transparencia, imparcial y con jurisdicción materia en su ámbito de competencia.

Por lo anterior aduce que su autonomía no puede ser trastocada por un ente público diverso, ni mucho menos vulnerada por la otorgada a un área en específico, tal y como se establece en el decreto combatido, esto es, la creación de un órgano interno de control, con plena autonomía técnica y de gestión, genera una colisión normativa con la autonomía del instituto.

Por otra parte, señala que la reforma impugnada no es armónica ni funcional, debido a que es inviable dotar de autonomía técnica, de gestión y presupuestal al órgano interno de control, en tanto que no se reformó el artículo 98 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual establece su dependencia a la presidencia de ese instituto.

Aunado a ello, menciona que la reforma es contraria al principio de autonomía de gestión, en razón de que otorga al titular del órgano interno de control la atribución de designar y remover libremente a los servidores públicos que conformen las áreas a su cargo. Lo anterior porque no se reformó el artículo 90, fracción XXIX, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual establece la atribución del Pleno de ratificar los nombramientos realizados por el comisio-



nado presidente, incluyendo a todos los servidores públicos de la estructura orgánica.

En ese contexto, reitera que la reforma no es armónica ni funcional, destacando que, en caso de aplicarla, ese instituto vulneraría el principio de legalidad bajo el cual deben regirse en todos sus actos.

De lo anterior concluye que la reforma efectuada al artículo impugnado implica por sí misma una vulneración al principio de legalidad y, por ende, violatorio del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la autonomía conferida al órgano garante por mandato del artículo 116, párrafo segundo, fracción VIII, de la misma Carta Magna.

En su segundo concepto de invalidez, aduce que el Poder Legislativo del Estado no estableció un presupuesto adecuado ni suficiente a fin de que ese instituto cumpliera de manera efectiva y oportuna con las obligaciones que esta constreñida; lo que pudiera tener el efecto de que no cuente con los recursos humanos, materiales ni financieros para poder atender en tiempo y forma todas y cada una de las funciones y atribuciones para los cuales fue creado dicho órgano garante.

Ello, considerando que ese instituto cuenta con la suficiencia presupuestal de \$43,570'876.00, suma destinada a labores sustantivas, por lo que no existen las condiciones mínimas para acatar la reforma impugnada.

En ese sentido, señala que el Poder Legislativo del Estado pasó por alto que debía otorgar un presupuesto suficiente y adecuado a ese organismo garante para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de todas las leyes que resulten aplicables, en términos de lo previsto por el artículo 40, párrafo segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Finalmente, estima que la reforma impugnada no cumple con lo dispuesto en los artículos 10, fracción I, último párrafo, 16, párrafo segundo, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, 166 Bis y



166 Ter del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, debido a que previamente no se analizó el impacto económico de su implementación, no obstante que primero debió dotarse a ese instituto de una ampliación presupuestal que permitiera instaurar las herramientas necesarias requeridas por el órgano interno de control; lo cual transgrede lo dispuesto por los artículos 1o., párrafo tercero, 6, apartado A, fracción VIII, 116, fracción VIII, de la Constitución Federal y 40, de la ley general de la materia, relativos al derecho humano de acceso a la información pública.

QUINTO.—**Admisión.** Por acuerdo de ocho de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 96/2018 y designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas. Posteriormente, mediante proveído de nueve de noviembre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor admitió a trámite el asunto, ordenó requerir a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para que rindieran sus informes de ley, y se acordó dar vista a la Fiscalía General de la República (fojas 32 a 35 del expediente).

SEXTO.—**Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.** Mediante escrito presentado el veinte de diciembre de dos mil dieciocho, Eric Patrocinio Cisneros Burgos, en su carácter de secretario de gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, rindió el informe correspondiente (fojas 105 a 121).

En dicho escrito, reconoció como ciertos los preceptos normativos reclamados, asimismo, adujo que en ejercicio de la atribución prevista en el artículo 49, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Poder Ejecutivo de esa entidad federativa publicó el decreto impugnado en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el ejemplar correspondiente al número extraordinario 404, de fecha nueve de octubre de dos mil dieciocho.

Aunado a ello, estimó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII y 59 de la Ley Reglamentaria de las fraccio-



nes I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal; bajo la consideración de que el instituto carece de legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad, en tanto que la norma reclamada de ninguna forma vulnera el derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, sino que únicamente afecta su orden interno.

SÉPTIMO.—Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Por su parte, mediante escrito presentado el veinte de diciembre de dos mil dieciocho, José Manuel Pozos Castro, presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Quinta Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en representación del Poder Legislativo de la entidad federativa aludida, rindió el informe solicitado (fojas 123 a 127).

En el mencionado escrito, consideró que se actualizaba la causa de sobreseimiento prevista en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, porque la accionante sólo estaba facultada para reclamar leyes cuando vulneraran el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, en términos de lo dispuesto por el artículo 105, inciso h), de la Constitución Federal.

Asimismo, señaló que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que el accionante reclamaba la omisión de establecer un presupuesto suficiente y efectivo dentro de un ejercicio fiscal que estaba por concluir; ello, partiendo del hecho que el instituto no agotó el mecanismo previsto en el artículo 166 del Código Financiero para el Estado de Veracruz.¹

¹ (Reformado primer párrafo, G.O. 2 de febrero de 2004)

"Artículo 166. Cuando las asignaciones establecidas en el presupuesto resultaren insuficientes para cubrir el servicio a que se destinen, las unidades presupuestales podrán solicitar al gobernador del Estado, por conducto de la secretaría, las modificaciones correspondientes a su respectivo presupuesto. Dichas solicitudes se acompañarán con los informes que las justifiquen.



Es decir, que estuvo en aptitud de solicitar las modificaciones de su presupuesto para el ejercicio dos mil diecinueve, dentro los primeros cinco días hábiles del mes de octubre, a la Secretaría de Finanzas del Estado y a raíz de ello, pudiera iniciarse el procedimiento legislativo para determinar tal modificación; sin embargo, no lo hizo.

Por otra parte, señaló que el decreto impugnado tenía como objeto armonizar la norma, al tenor de las reformas a la Constitución Federal en materias de combate a la corrupción y de transparencia, y para ello, era necesario dotar al órgano interno de control de autonomía técnica y gestión respecto de su funcionamiento; sin que ello implicara la vulneración a las facultades que el instituto tiene como órgano autónomo.

OCTAVO.—Intervención de la Fiscalía General de la República. Consta de autos que el fiscal general de la República no hizo pedimento alguno en el presente asunto.

NOVENO.—Cierre de instrucción. En acuerdo de diez de junio de dos mil diecinueve, el Ministro instructor tuvo por formulados los alegatos de la parte promovente y determinó cerrar la instrucción del procedimiento, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente (foja 223 del expediente).

DÉCIMO.—Radicación a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mediante dictamen presentado el cinco de julio de dos mil diecinueve, el Ministro instructor solicitó el envío del asunto a la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se avocara a su resolución (foja 224 del expediente).

Consecuentemente, por acuerdo de ocho de julio de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de este Alto Tribunal determinó que el expediente se enviara

[Adicionado (N. de E. Reformada), G.O. 27 de junio de 2006]

"Al efecto, la secretaría, con base en la disponibilidad presupuestal existente, elaborará un dictamen sobre la procedencia de la solicitud, la que será sometida para su aprobación al titular del Poder Ejecutivo, misma que se integrará al informe trimestral correspondiente.

"Tratándose del Poder Judicial, del Poder Legislativo y de los organismos autónomos, el Ejecutivo Estatal enviará las modificaciones al Congreso, el cual, en su caso, las aprobará."



a la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (foja 225 del expediente).

DÉCIMO PRIMERO.—**Avocamiento de la Segunda Sala.** A través de acuerdo de doce de julio de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de esta Segunda Sala, radicó el expediente y avocó el asunto al conocimiento de la misma, también, ordenó la remisión de los autos a la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas (foja 227 del expediente).

DÉCIMO SEGUNDO.—**Radicación al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En sesión de catorce de agosto del año dos mil diecinueve, los Ministros integrantes de la Segunda Sala, por mayoría de tres votos desecharon el proyecto de resolución presentado por el Ministro José Fernando Franco Salas en el que se propuso sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad por las consideraciones siguientes:

"Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no analizará los restantes presupuestos procesales, debido a que del examen oficioso de las causales de improcedencia, advierte que en el presente asunto se configura la prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el artículo 11, párrafos primero y segundo, ambos de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; toda vez que el secretario ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, carece de legitimación activa en la causa para ejercer la acción de inconstitucionalidad y no se encuentra facultado legalmente para representar al organismo garante promovente.

"...

"Por tanto, pese a que la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, no establece expresamente que el Pleno o su presidente, cuenten con la atribución para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, resulta evidente, que dicha acción sólo puede ser ejecutada por los consejeros del instituto, funcionando en Pleno, previa aprobación de la mayoría de los integrantes.



"Considerar lo contrario, llevaría a estimar que el instituto no podría ejercer de forma alguna la acción de inconstitucionalidad, derivado de errores y omisiones en la legislación vigente.

"Asimismo, no obsta que mediante acta ACT/ODG/SE-25/07/11/2017, de siete de noviembre de dos mil diecisiete, el Pleno del instituto determinó delegar la representación legal del instituto en el secretario ejecutivo, en tanto que, como ya se ha señalado, la acción de inconstitucionalidad sólo puede ser ejercida por los funcionarios que estén facultados en términos de las normas que los rigen, esto es, dicha atribución no puede ser delegada a un funcionario de rango menor, mediante un acuerdo del Pleno del instituto.

"En ese sentido, no basta que el secretario ejecutivo hubiere sido designado representante legal de Instituto Veracruzano de Transparencia de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, sino que, para tener legitimación activa en la causa, debió tener la atribución respectiva para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad en las normas que lo rigen, para estar en aptitud de combatir el decreto reclamado.

"Consecuentemente, en términos de lo previsto por el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo procedente es sobreseer en la presente acción de inconstitucionalidad."

Al no aprobarse el proyecto anteriormente citado, se acordó su retiro y envió a la sección de trámite de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

Luego, en proveído de quince de agosto de dos mil diecinueve el Ministro presidente de la Segunda Sala remitió el presente asunto a la sección previamente mencionada, para el efecto de radicarse nuevamente al Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y returnarse (foja 229 del expediente).

DÉCIMO TERCERO.—Retorno. En acuerdo de diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de este Alto Tribunal determinó que se



returnara el expediente a la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa (foja 232 del expediente).

DÉCIMO CUARTO.—**Requerimiento.** Mediante proveído emitido el once de octubre de dos mil diecinueve, la Ministra instructora al regularizar el procedimiento, requirió al instituto promovente exhibir documento mediante el cual acreditara que su Pleno otorgó a Miguel Ángel Apodaca Martínez facultades para gestionar el presente medio de control constitucional (foja 233 del expediente).

Posteriormente, a través del escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, el secretario ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales exhibió copia certificada del acta ACT/PLENO/SE-23/24/10/2018 de sesión de veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho, donde consta que el Pleno de dicho instituto expresamente otorgó a Miguel Ángel Apodaca Martínez la facultad de representar al instituto en mención en la presente acción de inconstitucionalidad, en los siguientes términos:

"... en razón de estos argumentos, que brevemente he reseñado, se propone en este caso es (sic) que se le pida a la Dirección de Asuntos Jurídicos, que proceda a la elaboración de la demanda de acción de inconstitucionalidad, contra la reforma del artículo 115 de la Ley Número 875 de Transparencia del Estado, así como contra la omisión legislativa al no otorgar un presupuesto adecuado y suficiente al órgano garante para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de esta reforma legal, lo que además es congruente con lo que este órgano ha venido sosteniendo, nosotros (sic) incluso cuando se expidió la propia Ley 875 y se nos dotó de nuevas atribuciones y se (sic) en contra de esa ley por razones muy similares a las que se propone, nos dotó de nueva estructura, también promovimos una acción de inconstitucionalidad. Y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 99, fracción VIII, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y en su calidad de representante legal de este instituto en términos del



acuerdo ODG/SE-154/07/11/2017; se otorga la facultad al licenciado Miguel Ángel Apodaca Martínez, secretario ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a efecto de que presente demanda de acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del 'DECRETO NÚMERO 767 QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO, A LA LEY DE COMISIÓN ESTATAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS PERIODISTAS, A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO, Y AL CÓDIGO ELECTORAL, TODOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE', específicamente su artículo tercero el cual señala que se reforma el párrafo primero del apartado A, el apartado C y se adiciona un apartado D al artículo 115 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el día nueve de octubre de dos mil dieciocho; así como la omisión legislativa en la que se incurrió."

Finalmente, por auto de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, se tuvo por desahogado el requerimiento y se ordenó dar vista a las partes, para que en el plazo de tres días hábiles manifestaran lo que a su derecho conviniera.

El plazo para desahogar la vista ordenada corrió del quince al veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, y por diverso proveído de cuatro de diciembre siguiente, se ordenó devolver los autos a la Ministra instructora para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

En la sesión pública de la Segunda Sala correspondiente al trece de febrero de dos mil veinte se propuso un proyecto de resolución en los siguientes términos:

- Sobreseer respecto de la omisión que atribuyó el instituto accionante a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de no otorgarle un presupuesto adecuado y suficiente para su funcionamiento efectivo y cumplimiento de la reforma aprobada; ya que tal impugnación no puede ser



materia de una acción de inconstitucionalidad, en virtud de que lo que se combate no es una norma de carácter general y abstracta, o una verdadera omisión legislativa, sino más bien un acto omisivo concreto y determinado, lo cual así se determinó en un precedente exactamente aplicable al caso, como es la diversa acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016.

- Sobreseer por cesación de efectos respecto del párrafo primero, del apartado A del artículo 115 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado, el nueve de octubre de dos mil dieciocho, en virtud de que el dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho se publicó en la misma Gaceta el diverso Decreto 789 mediante el cual se reformaron, entre otras normas, el primer párrafo del apartado A del artículo 115, de la Ley Número 875 antes mencionada, con el objeto de adicionar un enunciado en el sentido de que al órgano interno de control del referido instituto se le dotarían de "**... los recursos suficientes y necesarios, que deberán estar etiquetados dentro del presupuesto del instituto, ...**"; y otro enunciado con el objeto de señalar que dicho órgano interno de control tiene las "**... funciones de prevención, detección, combate y sanción de la corrupción, ...**".

No obstante, la Segunda Sala determinó enviar el asunto al Tribunal Pleno para su resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso h),² de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o.

² "Artículo. 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ... h) El organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren



de su ley reglamentaria; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella se plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por una norma de carácter general.

SEGUNDO.—**Fijación de la litis.** Del examen integral de la demanda se advierte que el instituto accionante reclama:

- El artículo tercero del Decreto Número 767 que reformó el párrafo primero del apartado A y adiciona el apartado D del artículo 115 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado, el nueve de octubre de dos mil dieciocho; y

- La omisión en que incurrió el Congreso de dicho Estado y su Poder Ejecutivo al expedir la reforma impugnada sin otorgar un presupuesto adecuado y suficiente al organismo garante para su funcionamiento efectivo y, concretamente, para el cumplimiento de la reforma aprobada.

TERCERO.—**Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad se presentó en forma oportuna, tanto por lo que hace a la **norma impugnada**, como por lo que concierne al **acto administrativo de carácter negativo** reclamado, consistente este último en la falta de ministración de recursos financieros para hacer frente a los gastos que deberá destinar el instituto actor para la operación de su órgano interno de control, por lo siguiente:

Respecto de la **norma general** cuestionada la demanda se presentó dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60³ de la Ley

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."

³ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean



Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Así es, para la calificación de la oportunidad de la presentación de la demanda respecto de la reforma legal impugnada, el cómputo del plazo de treinta días hábiles se inició el miércoles diez de octubre de dos mil dieciocho y venció el jueves ocho de noviembre siguiente, ya que la norma reclamada fue publicada en Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave el nueve de octubre de dos mil dieciocho, por tanto, el escrito inicial se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el jueves siete de noviembre de dos mil dieciocho; se debe concluir que la acción es oportuna.

Por otra parte, tal como se informó en el resultando primero de esta ejecutoria, el instituto accionante reclamó un **acto administrativo concreto**, consistente en la presunta omisión en que incurrió el Congreso y el Poder Ejecutivo, ambos del Estado de Veracruz, de no otorgarle un presupuesto adecuado y suficiente para su funcionamiento efectivo, particularmente para sufragar los gastos que le ocasionaría la nueva estructura administrativa con la que debería contar su órgano interno de control a partir de la fecha en que fue dotado de autonomía, esto es, durante el ejercicio fiscal 2018 y subsecuentes, acto de naturaleza negativa que con independencia de que proceda o no la acción de inconstitucionalidad en su contra, debe calificarse previamente si fue impugnado oportunamente.

A este respecto, conviene señalar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido el siguiente criterio para calificar la oportunidad de la demanda tratándose de controversias constitucionales, el cual se invoca por identidad de razones, con el objeto de examinar si fue o no promovida en tiempo la presente acción de inconstitucionalidad contra la omisión de no otorgar un presupuesto ampliado al instituto accionante:

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."



"Época: Novena

"Registro: 183581

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: Jurisprudencia

"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Tomo XVIII, agosto de 2003

"Materia: constitucional

"Tesis: P./J. 43/2003

"Página: 1296

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."

Ahora bien, como de autos no se advierte que durante la instrucción de esta acción de inconstitucionalidad se haya subsanado la omisión impugnada, esto es, que se hubiese ampliado y entregado una partida presupuestal específica para incrementar el presupuesto del instituto accionante durante los ejercicios 2018, 2019 y 2020, se colige que, en principio, la acción fue presentada oportunamente, toda vez que conforme al criterio transcrito, mientras no se subsane la omisión y esto pueda ser verificado con documentales que soporten que se han cubierto las prestaciones reclamadas, el plazo para su impugnación se actualiza día a día, de modo tal que al no existir en el expediente alguna constancia que acredite fehacientemente la entrega de los recursos económicos mencionados, debe entenderse que prevalece la falta de pago que se demanda.



Lo anterior sin prejuzgar sobre la procedencia de la acción en contra de tal acto omisivo, ya que tal aspecto será analizado en el considerando **QUINTO** de la presente ejecutoria.

CUARTO.—Legitimación. La tiene el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por lo siguiente:

- El artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, establece que el organismo garante que establece su artículo 6o. está facultado para promover acciones de inconstitucionalidad 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.

- Conforme al mismo precepto, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, también están autorizados para impugnar, en vía de acción de inconstitucionalidad, las leyes expedidas por las Legislaturas Locales que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales;

- El instituto accionante, conforme al artículo 77 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es el "... organismo garante autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto, responsable de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información, la protección de datos personales y el sistema de archivos, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley general, así como por lo previsto en esta ley y demás disposiciones aplicables, el cual estará sujeto a los principios de certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo, transparencia, confidencialidad, y probidad."

- El artículo 80, fracción XV, de la citada Ley Número 875 dispone que el instituto tendrá, en el ámbito de competencia, la atribución de interponer accio-



nes de inconstitucionalidad en contra de leyes y decretos expedidos por el Congreso del Estado, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

- El instituto accionante reclama el artículo 115, apartado A, primer párrafo, de la citada Ley Número 875 porque, en su concepto, tal precepto atenta contra su autonomía constitucional, al preverse dentro de su estructura administrativa un órgano interno de control con autonomía técnica y de gestión, argumento sobre la cual no se prejuzga en esta parte de la ejecutoria porque tal aspecto corresponde resolverlo al examinar el fondo del asunto.

- No es obstáculo para lo anterior que el instituto accionante argumente violaciones indirectas a la Constitución al cuestionar el proceso legislativo que antecedió al decreto reclamado, toda vez que este Alto Tribunal ha reconocido que ese tipo de infracciones son materia de estudio en esta vía, pues al invocarse transgresiones a disposiciones ordinarias y de la Constitución Local dentro del proceso legislativo que culminó con el ordenamiento combatido, de llegar a resultar fundadas, esas infracciones lo invalidarían.

- El artículo 67, fracción IV, numerales 1 y 3, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dispone que el instituto accionante es un organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dotado de autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, aunado a que su funcionamiento es colegiado y tiene una naturaleza especializada en la difusión, capacitación y cultura de la transparencia, imparcial y con jurisdicción material en el ámbito de su competencia; su funcionamiento es en Pleno y se integra por tres comisionados, de los cuales uno de ellos es designado como presidente.

- El seis de noviembre de dos mil diecisiete se publicó el Decreto 303 del Congreso del Estado de Veracruz, que derogó, entre otras disposiciones, el artículo 101, fracción I, de la citada Ley Número 875, por lo que la representación legal del instituto accionante dejó corresponder al secretario ejecutivo.



- Mediante acuerdo ODG/SE-154/07/11/2017 emitido en la sesión de siete de noviembre de dos mil diecisiete, el Pleno del instituto accionante determinó que, al ser el órgano superior de dirección del instituto, le corresponde la titularidad, y con esa calidad delegó al secretario ejecutivo la representación. Lo anterior lo fundó en el contenido de los artículos 89, 90, fracción I y 91⁴ de la ley local de transparencia.

- En sesión de veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho, los integrantes del Pleno del instituto accionante determinaron que: "... en su calidad de representante legal de este instituto en términos del acuerdo ODG/SE-154/07/11/2017; se otorga la facultad al licenciado Miguel Ángel Apodaca Martínez, secretario ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a efecto de que presente demanda de acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del 'DECRETO NÚMERO 767 QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO, A LA LEY DE COMISIÓN ESTATAL PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS PERIODISTAS, A LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ESTATAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, A LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO, Y AL CÓDIGO ELECTORAL, TODOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE', específicamente su artículo tercero el cual señala que se reforma el párrafo primero del apartado A, el apartado C y se

⁴ "Artículo 89. El Pleno del instituto, integrado por tres comisionados con voz y voto, incluido su presidente, es el órgano superior de dirección del instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad guíen todas las actividades del instituto.

"El Pleno tomará sus decisiones y desarrollará sus funciones de manera colegiada. Sus resoluciones serán obligatorias para todos los comisionados, aunque estuviesen ausentes o sean disidentes al momento de tomarlas. Las versiones estenográficas de todas las resoluciones que tome el Pleno son públicas, salvo que en el caso particular exista disposición contraria en la ley."

"Artículo 90. El Pleno tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Fungir como órgano de gobierno y resolver los asuntos de su competencia, con la intervención que la ley y la normatividad aplicable le señalen."

"Artículo 91. Las resoluciones que adopte el Pleno se tomarán por mayoría de votos y para sesionar válidamente bastará la asistencia de dos de sus integrantes."



adiciona un apartado D al artículo 115 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el día nueve de octubre de dos mil dieciocho; así como la omisión legislativa en la que se incurrió."

- Asimismo, el artículo 100⁵ de la Ley Número 875 antes referida señala una serie de atribuciones conferidas en favor del secretario ejecutivo, referentes a la dirección del funcionamiento de diversas áreas conforme a los acuerdos que dicte el Pleno del instituto.

- En consecuencia, toda vez que quien promovió la demanda de acción es el secretario ejecutivo del instituto accionante,⁶ a quien se le delegó su representación en el acta antes mencionada, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación procesal para actuar en su nombre.

QUINTO.—**Causa de improcedencia analizada de oficio.** En los conceptos de invalidez de la presente acción de inconstitucionalidad, el instituto accionante, además de expresar argumentos en contra del Decreto Número 767 que reformó el párrafo primero, del apartado A y adiciona el apartado D, del artículo 115 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial Órgano del Gobierno del Estado, el nueve de octubre de dos mil dieciocho; también cuestionó la omisión en la que incurrieron los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de otorgarle un presupuesto adecuado y suficiente para su funcionamiento efectivo y cumplimiento de la reforma aprobada.

Pues bien, este Tribunal Pleno, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016,⁷ en la que también se

⁵ "Artículo 100.

"...

"El secretario ejecutivo tendrá a su cargo la dirección del funcionamiento de las diversas áreas administrativas del instituto, conforme a los acuerdos y órdenes que dicte el Pleno y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal aprobada."

⁶ Quien acredita tal carácter con copia certificada de su nombramiento (foja 21 del expediente).

⁷ Falladas en sesión de veintidós de abril de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos.



reclamó por parte del mismo Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la falta de ministración de recursos presupuestales, determinó lo siguiente:

"... los conceptos de invalidez cuestionan por un lado la ausencia de un acto concreto de aumento o incremento presupuestal al instituto –asignación de partida presupuestal suficiente–, dado el impacto en su estructura administrativa del decreto impugnado –crea una dirección de archivos y coordinadores regionales–; y por otro, la deficiencia de la ley impugnada en cuanto a no haber reproducido en su texto el contenido del artículo 40 de la legislación federal de la materia –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública–.

"Sin embargo, lo cierto es que el reclamo relativo a la omisión de aumento o incremento presupuestal al instituto, no puede ser materia de la presente acción de inconstitucionalidad.

"Ello, atendiendo a que, en realidad, lo reclamado, se hace consistir en la violación o incumplimiento a la hipótesis jurídica contenida en el artículo 40 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consistente en el mandato a los Congresos de las entidades federativas, para otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de dicha ley, de las leyes federales, y en el caso, de la propia ley impugnada.

"Esto es, se cuestiona que el Ejecutivo Local y el Congreso del Estado omitieron otorgar al instituto accionante 'un presupuesto adecuado y suficiente' 'para su funcionamiento efectivo y cumplimiento de la ley aprobada'.

"Ello, demuestra que, en lo que a dicho cuestionamiento se refiere, lo que se combate no es una norma de carácter general y abstracta, o una verdadera omisión legislativa relativa, sino más bien, un acto omisivo concreto y determinado consistente en la falta de asignación de recursos económicos adicionales al instituto accionante para desempeñar sus funciones, y la transgresión del Congreso y del Ejecutivo Local a una norma ordinaria.



"En ese sentido, debe tomarse en cuenta que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad sólo pueden tener por objeto analizar la posible contradicción entre una norma general y la propia Constitución, de ahí que, si lo planteado, no está referenciado a dicho supuesto, sino más bien al supuesto incumplimiento del artículo 40 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, debe estimarse improcedente la acción en esa parte, pues se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al párrafo primero de la fracción II del propio precepto constitucional y con los artículos 1o. y 59 de la referida ley."

Con base en lo anterior, y como en el presente caso también se reclama no haber otorgado un presupuesto adecuado y suficiente al organismo garante para su funcionamiento y el efectivo cumplimiento de la reforma aprobada, tal impugnación tampoco puede ser materia de la presente acción de inconstitucionalidad, en virtud de que lo que se combate no es una norma de carácter general y abstracta, o una verdadera omisión legislativa, sino más bien un acto omisivo concreto y determinado, como es la falta de asignación de recursos económicos adicionales al instituto accionante para poder desempeñar sus funciones a partir de la reforma legal cuestionada, debe estimarse improcedente la presente acción respecto del tal acto, ya que al igual que aconteció en el precedente transcrito, se actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al párrafo primero de la fracción II del propio precepto constitucional y con los artículos 1o. y 59 de la referida ley.

SEXTO.—Existencia de nuevo acto legislativo. Por otra parte, este Tribunal Pleno advierte que respecto del artículo 115, apartado A, párrafo primero, se actualiza la causal de improcedencia, por constituir un nuevo acto legislativo.

Ante todo conviene precisar el criterio mayoritario de este Tribunal Pleno, consistente en que, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para los efectos de su impugnación, deben satisfacerse dos aspectos



tos esenciales, uno de carácter formal, consistente en haber llevado a cabo un procedimiento legislativo, y otro de carácter material, el cual se traduzca en un cambio en el sentido normativo del precepto reclamado.

Una modificación del sentido normativo no se actualizaría, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que, por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas. Tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general, sino que la modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

En otras palabras, esta modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema. El ajuste de la norma general debe producir un efecto jurídico distinto en dicho sistema, *aunque sea tenue*.

Así, conforme a este entendimiento de un nuevo acto legislativo, no cualquier modificación puede provocar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, sino que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, la modificación, necesariamente, debe producir un impacto en el mundo jurídico, por lo que también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que, por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos, o en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos.

Lo que se pretende con el entendimiento del nuevo acto legislativo es controlar o verificar cambios normativos sustanciales, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa, esto es, cambios normativos que afecten la institución jurídica de que se trate, derivado precisamente del producto del Poder Legislativo.

En el caso concreto, el artículo 115, apartado A, párrafo primero, fue reformado, tal y como se advierte del siguiente cuadro comparativo:



LEY NÚMERO 875 DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE

DECRETO NÚMERO 767 PUBLICADO EL 9 DE OCTUBRE DE 2018 (impugnado)

[Reformado (N. de E. Este párrafo), G.O. 9 de octubre de 2018]

"Artículo 115.

"A. El órgano interno de control, que contará con autonomía técnica y de gestión, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. a XXIX

"B. ...

"C. El titular del órgano interno de control, el cual tendrá un nivel jerárquico equivalente, como mínimo, al de director general, será nombrado por el Congreso del Estado mediante convocatoria pública, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, por un periodo de cinco años y podrá ser reelecto hasta por un periodo.

"D. Para su funcionamiento, el órgano interno de control contará con las siguientes áreas:

"I. Subdirección de Quejas, Denuncias e Investigación;

"II. Subdirección de Responsabilidades Administrativas y Sustanciación; y

DECRETO NÚMERO 789 PUBLICADO EL 16 DE NOVIEMBRE DE 2018

"Artículo 115.

"A. El órgano interno de control, que contará con autonomía técnica y de gestión, así como con los recursos suficientes y necesarios, que deberán estar etiquetados dentro del presupuesto del instituto, para el cumplimiento de sus funciones de prevención, detección, combate y sanción de la corrupción, tendrá las siguientes atribuciones:

"I. a XXIX. ...

"B. a D. ..."



"III. Subdirección de Normatividad, Auditoría y Control.

"Las subdirecciones estarán bajo la responsabilidad del titular del órgano interno de control y contarán con el personal que resulte necesario para el desarrollo de sus funciones; los servidores públicos de las mismas serán designados y removidos libremente por el titular del órgano interno de control, con base en los requerimientos del servicio y a los criterios que aquél determine dentro del margen de la unidad presupuestal anual solicitada y asignada. Asimismo, el reglamento respectivo establecerá las atribuciones que correspondan a cada subdirección."

De lo anterior puede observarse que la reforma a la porción aquí impugnada tuvo cambios consistentes en:

- Otorgar al órgano interno de control del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, recursos suficientes y necesarios para el cumplimiento de sus funciones, ya no representa una carga adicional en la operación de dicho instituto.
- Otorgar a dicho órgano facultades adicionales a las que ya tenía, como son: prevención, detección, combate y sanción de corrupción.
- Con la suma de facultades adicionales y la circunstancia de que ahora disfrute de partidas suficientes para el ejercicio de sus atribuciones, el órgano interno de control tiene una nueva configuración jurídica que no puede homologarse a la que tenía con anterioridad.

En otras palabras, el cambio advertido en la norma produjo una variante en el sentido normativo respecto a la composición y funcionamiento del órgano interno de control del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.



De ahí que este Tribunal Pleno encuentra que la porción normativa impugnada por el instituto garante fue modificada de manera sustancial y, por ende, constituya un nuevo acto legislativo al establecer que el órgano interno de control contará con "**los recursos suficientes y necesarios, que deberán estar etiquetados dentro del presupuesto del instituto, para el cumplimiento de sus funciones de prevención, detección, combate y sanción de la corrupción ...**"

Consecuentemente, conforme al criterio mayoritario de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe sobreseerse respecto al artículo 115, apartado A, párrafo primero, de la **Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**.

SÉPTIMO.—Causas de improcedencia infundadas hechas valer por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Argumentan los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal, el instituto accionante sólo se encuentra facultado para promover este medio de control constitucional contra leyes expedidas por la Legislatura Local que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales, lo cual en la especie no ocurre, porque únicamente afecta su estructura orgánica interna.

Es **infundada** la causal de improcedencia, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Federal las acciones de inconstitucionalidad pueden ser promovidas por los organismos equivalentes de las entidades federativas al establecido en el artículo 6o. constitucional, es decir, los organismos garantes locales de los derechos de acceso a la información pública gubernamental y a la protección de datos personales, en contra de leyes expedidas por las legislaturas estatales que, en su concepto, vulneren esos derechos, lo cual puede acontecer tanto porque las normas limiten, restrinjan u obstaculicen ese acceso y protección en perjuicio de los particulares, como en razón de que lesionen el correcto funcionamiento del propio órgano garante, pues al ser éste el principal custodio de los derechos de aquéllos, cualquier afectación en su forma de operación puede redundar en su desprotección, cuestión que habrá de analizarse caso por caso.



Por otra parte, el Poder Legislativo considera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que el instituto accionante reclama la omisión de establecer un presupuesto suficiente y efectivo, ello partiendo del hecho que el instituto no agotó el mecanismo previsto en el artículo 166 del Código Financiero para el Estado de Veracruz, no obstante que estuvo en aptitud de solicitar las modificaciones de su presupuesto, y a raíz de ello, pudiera iniciarse el procedimiento legislativo para determinar la modificación presupuestaria; sin embargo, omitió solicitar a la Secretaría de Finanzas del Estado la modificación presupuestal para el ejercicio dos mil diecinueve, dentro los primeros cinco días hábiles del mes de octubre.

No ha lugar a hacer pronunciamiento alguno respecto de la causal de improcedencia relacionada con la omisión de dotar de presupuesto suficiente al instituto accionante para poder dar cumplimiento efectivo a la reforma reclamada, porque en el considerando QUINTO de la presente ejecutoria ya se analizó como un acto de naturaleza administrativa negativa y se determinó que la acción contra él era improcedente, por lo que resulta ocioso examinar, adicionalmente, si en estos casos debió o no agotarse una vía previa a la promoción de este medio de control constitucional.

Analizados los presupuestos procesales y las cuestiones de improcedencia, a continuación se examina el fondo de la cuestión planteada, comenzando por la posible violación al proceso legislativo que plantea el instituto accionante.

OCTAVO.—Concepto de invalidez infundado en el que se argumenta la falta de evaluación previa, por parte del órgano legislativo, del impacto presupuestal del decreto reclamado. El instituto accionante aduce que el Poder Legislativo autor del decreto reclamado no observó previamente a su aprobación lo establecido en los artículos 10, fracción I, último párrafo, y 16, párrafo segundo,⁸ de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los

⁸ "Artículo 16...

"Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno de la Legislatura Local, deberá incluir en su dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto."



Municipios, así como el numeral 166 Bis y 166 Ter del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave,⁹ en virtud de que no analizó el impacto económico de su implementación.

El concepto de invalidez en estudio es **infundado**, en virtud de que este Tribunal Pleno advierte que el mismo planteamiento ya tuvo oportunidad de ser analizado, al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016, fallada el veintidós de abril de dos mil diecinueve, en la que se estableció que la ausencia de una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto de decreto no tiene un efecto invalidante en los siguientes términos:

⁹ (Reformado, G.O. 30 de diciembre de 2016)

"Artículo 166 Bis. El Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Finanzas, en el momento de elaborar las iniciativas de leyes y decretos que se tenga programado presentar al Congreso, así como reglamentos, decretos, convenios, acuerdos y demás documentos análogos que impliquen repercusiones financieras, deberá realizar y entregar una evaluación sobre el impacto presupuestal correspondiente.

"La evaluación del impacto presupuestal considerará cuando menos:

"I. El costo de la modificación de la estructura orgánica de las dependencias y entidades por la creación o modificación de unidades presupuestales y plazas en los términos que establezcan la secretaría y la contraloría de conformidad con sus respectivas atribuciones;

"II. Las modificaciones que deberán hacerse a los Programas Presupuestarios y Actividades Institucionales aprobados de las dependencias o entidades;

"III. El establecimiento de nuevas atribuciones y actividades que deberán realizar las dependencias o entidades;

"IV. La inclusión de disposiciones generales que incidan en la regulación en materia presupuestal y organizacional;

"V. El destino específico de gasto público de conformidad con las distintas clasificaciones de gasto aplicables; y

"VI. Deberá acompañarse, en su caso, con la correspondiente iniciativa de ingreso o compensarse con reducciones en otras previsiones de gasto."

(Reformado, G.O. 30 de diciembre de 2016)

"Artículo 166 Ter. Las dependencias y entidades presentarán a la secretaría, para su autorización, la solicitud de suficiencia presupuestaria acompañada de la evaluación del impacto presupuestal de los anteproyectos referidos en el artículo anterior, de conformidad con las prioridades de desarrollo del Estado y de la capacidad financiera de la hacienda pública estatal. La secretaría podrá solicitar a la dependencia o entidad, la información complementaria que considere pertinente para dar el trámite respectivo. La secretaría podrá emitir, cuando así lo considere, recomendaciones que incidan en el ámbito presupuestal respecto del anteproyecto, conforme a la ley de disciplina y las disposiciones jurídicas vigentes. A la autorización que emita la secretaría, se anexarán los anteproyectos referidos en este artículo y el anterior, para presentarlos a la consideración del gobernador del Estado."



"Ahora bien, si con la cita de lo dispuesto en los artículos 166 Bis y 166 Ter del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como 16 párrafo segundo de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, lo que pretende el instituto accionante es denunciar un vicio en el proceso legislativo de la ley impugnada, en cuanto a que no se acompañó al respectivo anteproyecto de iniciativas de leyes y decretos que se tenga programado presentar al Congreso Local, la evaluación de impacto presupuestal que a la vez, debe remitirse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal, lo cierto es que, si bien de autos no se advierte constancia que confirme el cumplimiento de dichas disposiciones, lo cierto es que en los propios ordenamientos que invoca el instituto accionante, no se contiene disposición que sancione con invalidez las leyes que no precedan del cumplimiento de dicho requisito, mismo que, en su caso, podría en extremo implicar la sanción de los servidores públicos involucrados en la elaboración y entrega de las respectivas iniciativas de leyes, pero no la afectación del proceso legislativo, máxime que dicha condición sólo conlleva que la respectiva autoridad hacendaria, formule las recomendaciones que estime pertinentes."

NOVENO.—Reconocimiento de validez de las disposiciones que excluyen al titular del órgano interno de control –y a los titulares de las subdirecciones adscritas a éste– de la ratificación de los nombramientos respectivos por parte del Pleno del instituto accionante.

El instituto accionante reclamó el apartado A del artículo 115 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado por el Decreto Número 767 publicado en la Gaceta Oficial de ese Estado el nueve de octubre de dos mil dieciocho, porque dotó a su órgano interno de control de autonomía técnica y de gestión, cualidades que considera que no son compatibles con la naturaleza de un órgano garante local del acceso a la información y protección de datos personales.

Esta argumentación del instituto accionante ya no es posible examinarla por el sobreseimiento por cesación de efectos declarado respecto de dicho



apartado A en el considerando sexto de la presente ejecutoria, en el que se determinó que con posterioridad a la presentación de la demanda, tal apartado tuvo un cambio en su sentido normativo con motivo de la reforma que sufrió por el diverso Decreto 789, publicado el dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho en el mencionado órgano informativo.

Por otra parte, como de la lectura integral de la demanda se advierte que el instituto también accionante formuló conceptos de invalidez específicos por lo que hace a los apartados C y D del artículo 115, reformado el primero de ellos y adicionado el segundo, por el mismo Decreto Número 767, a continuación, se procede al examen de los siguientes argumentos plasmados en las páginas 12 y 13 de la demanda:

- La reforma impugnada no es armónica ni funcional en el orden jurídico local, en tanto no se reformó el artículo 98, fracción X, de la propia Ley Número 875 de Transparencia citada, en el cual hasta la fecha establece expresamente que: "El instituto contará con las áreas administrativas siguientes, que dependerán directamente de la presidencia: ... X. Órgano de control interno."

- Para otorgar al titular del órgano interno de control la atribución de designar y remover libremente a los servidores públicos que conformen las áreas a cargo de este órgano interno, también debió reformarse el artículo 90, fracción XXIX, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual establece la atribución del Pleno de ratificar los nombramientos realizados por el comisionado presidente, incluyendo a todos los servidores públicos de la estructura orgánica.

- La reforma no es armónica ni funcional, ya que, en caso de aplicarla, ese instituto vulneraría el principio de legalidad bajo el cual deben regirse todos sus actos.

- La reforma efectuada al artículo impugnado implica por sí misma una vulneración al principio de legalidad y, por ende, violatorio del artículo 16 de la Constitución.



Son infundados los conceptos de invalidez sintetizados, pues no se advierte la incongruencia que alega el instituto accionante que produzca alguna inseguridad jurídica contraria al artículo 16 de la Constitución General, consistente en una antinomia jurídica de los apartados C y D del artículo 115, con lo dispuesto en los artículos 90, fracción XXIX, y 98, todos de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En efecto, ante todo resulta necesario precisar el contenido de los respectivos textos legales citados, los cuales disponen en la parte que interesa lo siguiente:

Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave		
<p>"Artículo 115. "... (Reformado, G.O. 9 de octubre de 2018) "C. El titular del órgano interno de control, el cual tendrá un nivel jerárquico equivalente, como mínimo, al de director general, será nombrado por el Congreso del Estado mediante convocatoria pública, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, por un periodo de cinco años y podrá ser reelecto hasta por un periodo.</p>	<p>"Artículo 90. El Pleno tendrá las siguientes atribuciones: " " "XXIX. Ratificar los nombramientos, realizados por el comisionado presidente, de los servidores públicos de la estructura orgánica, y aprobar el catálogo de puestos y el tabulador de salarios de los servidores públicos del instituto; ..."</p>	<p>"Artículo 98. El instituto contará con las áreas administrativas siguientes, que dependerán directamente de la presidencia: " " "X. Órgano de control interno; ..."</p>
<p>[Adicionado (N. de E. Con sus fracciones), G.O. 9 de octubre de 2018] "D. Para su funcionamiento, el órgano interno de control contará con las siguientes áreas:</p>		



<p>"I. Subdirección de Quejas, Denuncias e Investigación;</p>		
<p>"II. Subdirección de Responsabilidades Administrativas y Sustanciación; y</p>		
<p>"III. Subdirección de Normatividad, Auditoría y Control.</p>		
<p>[N. de E. pertenece al apartado D), G.O. 9 de octubre de 2018]</p>		
<p>"Las subdirecciones estarán bajo la responsabilidad del titular del órgano interno de control y contarán con el personal que resulte necesario para el desarrollo de sus funciones; los servidores públicos de las mismas serán designados y removidos libremente por el titular del órgano interno de control, con base en los requerimientos del servicio y a los criterios que aquél determine dentro del margen de la unidad presupuestal anual solicitada y asignada. Asimismo, el reglamento respectivo establecerá las atribuciones que correspondan a cada subdirección."</p>		

Del cuadro comparativo anterior se advierte, en primer lugar, que desde que se publicó el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis el texto original de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, se estableció en su artículo 90, fracción XXIX, que el Pleno del instituto accionante estaba facultado para ratificar



a los servidores públicos nombrados por el comisionado presidente, y por virtud de su artículo 98, fracción X, que dicho instituto contaría con un órgano interno de control, y otras áreas administrativas, "... **que dependerán directamente de la presidencia: ...**".

Posteriormente, el nueve de octubre de dos mil dieciocho se publicó el Decreto 767 que reformó, entre otras disposiciones, el apartado C del artículo 115 de la misma ley, a efecto de establecer que el titular del órgano interno de control, sería nombrado por el Congreso del Estado de Veracruz, en los siguientes términos: "El titular del órgano interno de control, el cual tendrá un nivel jerárquico equivalente, como mínimo, al de director general, será nombrado por el Congreso del Estado mediante convocatoria pública, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, por un periodo de cinco años y podrá ser reelecto hasta por un periodo."

En consecuencia, tomando en cuenta que la reforma al apartado C del artículo 115 reclamado es de fecha posterior a lo dispuesto en el precitado artículo 90, fracción XXIX, es evidente que no se genera la pretendida inseguridad jurídica que señala el instituto accionante, pues si el titular del órgano interno de control, a partir del nueve de octubre de dos mil dieciocho en que se publicó el Decreto 767, es designado por el Congreso del Estado, es lógico que ese nombramiento ya no deba ser ratificado por el Pleno de dicho instituto, porque la designación que lleva a cabo el Poder Legislativo Local constituye una decisión definitiva que no requiere algún tipo de perfeccionamiento.

Además, tampoco se advierte una antinomia que produzca inseguridad jurídica entre la facultad de ratificación de los servidores públicos del instituto accionante que tiene su Pleno, y la facultad de designación que tiene el titular de su órgano interno del control, en virtud de que si los tres subdirectores que están a su cargo son nombrados por este último, es claro que tampoco se actualiza el supuesto previsto en el artículo 90, fracción XXIX, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues la ratificación sólo opera respecto de servidores públicos nombrados por el comisionado presidente, lo cual no acontece



con esos subdirectores que son designados y removidos libremente por el titular del órgano interno de control.

Finalmente, la circunstancia de que hasta la fecha se mantenga en el texto del artículo 98, fracción X, de la ley reclamada que el órgano interno de control, y otras áreas administrativas del instituto accionante "... **dependerán directamente de la presidencia:**" tampoco provoca la inseguridad jurídica que se argumenta en la demanda, pues esta norma debe entenderse en función de lo dispuesto en el texto vigente del artículo 115, apartados A, C y D, del mismo ordenamiento, y no a la inversa, toda vez que, por la nueva configuración legal del órgano interno de control, la subordinación que anteriormente tenía este último respecto del comisionado presidente de dicho organismo ha desaparecido para dar paso al ejercicio de sus facultades con autonomía técnica y de gestión, cualidades que no fueron materia de estudio en la presente ejecutoria por el sobreseimiento decretado respecto al apartado A del artículo 115 citado.

En virtud de la conclusión alcanzada, lo procedente es reconocer la validez de los apartados C y D del artículo 115 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado el primero y adicionado el segundo por el Decreto 767 publicado en la Gaceta Oficial del Órgano del Gobierno del Estado, el nueve de octubre de dos mil dieciocho,

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente e infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del acto consistente en la presunta omisión de otorgar un presupuesto adecuado y suficiente al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como en relación con el artículo 115, apartado A, párrafo primero, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado



mediante el Decreto Número 767, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de octubre de dos mil dieciocho, en términos de los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 115, apartados C y D, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Número 767, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de octubre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo dispuesto en el considerando noveno de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con reservas en la fijación de la litis, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con reservas en la fijación de la litis, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en la fijación de la litis y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis y a la oportunidad.

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, Aguilar Morales apartándose de las consideraciones de la delegación al secretario ejecutivo, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto,



relativo a la legitimación. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

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, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la causa de improcedencia analizada de oficio. El Ministro Aguilar Morales votó en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a las causas de improcedencia infundadas hechas valer por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la existencia de un nuevo acto legislativo, consistente en sobreseer respecto del artículo 115, apartado A, párrafo primero, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 767, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de octubre de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por otras consideraciones, Esquivel Mossa, Franco



González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al concepto de invalidez infundado en el que se argumenta la falta de evaluación previa, por parte del órgano legislativo, del impacto presupuestal del decreto reclamado. La Ministra Piña Hernández votó en contra. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al reconocimiento de validez de las disposiciones que excluyen al titular del órgano interno de control –y a los titulares de las subdirecciones adscritas a éste– de la ratificación de los nombramientos respectivos por parte del Pleno del instituto accionante, consistente en reconocer la validez del artículo 115, apartados C y D, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Número 767, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de octubre de dos mil dieciocho. La Ministra Piña Hernández 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 Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintisiete de agosto de dos mil veinte previo aviso a la presidencia.

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



En 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 parte conducente de la ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de enero de 2020 a las 10: 18 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 15, con número de registro digital: 29249.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 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 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 96/2018.

En sesión de treinta y uno de agosto de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Si bien coincidí con el sentido del proyecto en sus distintos apartados, manifesté una reserva respecto a la legitimación del secretario ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para promover, en este caso en particular, la presente acción de inconstitucionalidad. Por lo que en el presente voto formularé algunas precisiones sobre el sentido de mi votación.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, originalmente establecía en su artículo 101 que correspondía a la Secretaría Ejecutiva, la representación legal ante toda clase de autoridades.¹

¹ "Artículo 101. El secretario ejecutivo tendrá las atribuciones siguientes:



No obstante, mediante decreto de reformas publicado en el Periódico Oficial del Estado el 6 de noviembre de 2017, se determinó quitarle estas facultades a la Secretaría Ejecutiva.

De acuerdo con la Comisión Permanente de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Parlamento Abierto del Congreso del Estado, se estimó que debía armonizarse este artículo 101 con las disposiciones que en materia de representación, se contenían en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En particular, en los trabajos legislativos de esta reforma se reconoció que la habilitación del secretario ejecutivo para fungir como representante legal del instituto: "*diluí las facultades del organismo garante local e invadía las facultades que se encontraban exclusivamente otorgadas al comisionado presidente de ese órgano.*"

En ese sentido, el legislador local retomó esta preocupación y determinó derogar las facultades de representación que se conferían al secretario ejecutivo en ese precepto. Sin embargo, no realizó alguna reforma legal o adecuación correspondiente respecto a las atribuciones y facultades de representación del comisionado presidente.

Ante esta situación, el Pleno del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales analizó esta cuestión y refutó la posibilidad de que el instituto pudiera ser representado exclusivamente por el comisionado presidente, como originalmente había sostenido el legislador local, pues no se encontraba agregada esta facultad en el marco legal del instituto.

En consecuencia, a partir de la interpretación de su marco normativo el Pleno del instituto determinó que la titularidad le correspondía a ese órgano colegiado, el cual también contaba con la facultad suficiente para dirimir de qué manera debía ser ejercida la representación legal del instituto. Asimismo, consideró

"I. Representar legalmente al instituto ante toda clase de autoridades civiles, administrativas, fiscales, penales, militares o de cualquier otra índole; ante funcionarios o servidores públicos, ya sea federales, estatales o municipales; nacionales y extranjeras; y ante cualquier persona física o moral, nacional o extranjera; y delegar esta función en el servidor público que designe, mediante acuerdo escrito. ...

"XXIII. Representar al instituto en los asuntos que apruebe el Pleno."



que dado que esa atribución de representación no estaba regulada como indelegable, estimó que bastaba la aprobación del Pleno para que se confiara esa representación.

Dichas consideraciones y decisión se desprenden del acta ACT/ODG/SE-25/07/11/2017 de 7 de noviembre de 2017, que obra en autos del presente expediente.

Ahora bien, en el caso particular, el 7 de noviembre de 2018, el secretario ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, promovió la presente acción de inconstitucionalidad y únicamente anexó juntó con su demanda, copia certificada del acta mencionada en la que se acordó por el Pleno del instituto delegarle en términos "generales" esa facultad de representación.

Conforme a lo anterior, el proyecto que presenté originalmente ante la Segunda Sala reconocía que dentro de las atribuciones previstas en las normas vigentes, no se advertía que el secretario ejecutivo se encontrara facultado para promover la acción de inconstitucionalidad.

Si bien la propuesta reconocía que el artículo 99, fracción VIII, de la norma local en comento,² previa una atribución de representación del instituto en los asuntos que acordara previamente el Pleno; ello no resultaba suficiente para reconocerle legitimación activa en la causa al secretario ejecutivo, en tanto que, de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la acción de inconstitucionalidad sólo podía ser ejercida por los funcionarios que estuvieren facultados en términos de las normas que los rigen.

Esto es, se consideró que dicha atribución no podía ser delegada a un funcionario de rango menor, mediante un acuerdo genérico del Pleno del instituto, por lo que se concluía que de la interpretación armónica, sistemática y funcional de los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 37, párrafo segundo, de la Ley General

² "Artículo 99. Son atribuciones de los titulares de las áreas administrativas del instituto. ...

"VIII. Representar al instituto en los asuntos que acuerde previamente el Pleno, así como suscribir los documentos relativos al ejercicio de facultades que le sean señalados por delegación o le correspondan por suplencia."



de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 67, párrafo primero y fracción IV, numeral 1, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 80, fracción XV, y 89 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave;³ el ejercicio de la acción de

³ "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."

"Artículo 67. Conforme a esta Constitución y la ley, los organismos autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado.

"...

"IV. La garantía y tutela del derecho a la información de las personas, así como de acceso, rectificación, cancelación y oposición al tratamiento de sus datos personales, frente a los sujetos obligados, corresponde al Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como organismo autónomo del Estado, de funcionamiento colegiado, y de naturaleza especializada en la difusión, capacitación y cultura de la transparencia, imparcial y con jurisdicción material en su ámbito de competencia; al efecto, el instituto:

"1. Funcionará en Pleno y se integrará por tres comisionados, quienes durarán en su encargo siete años. Para su nombramiento, el Congreso del Estado, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos legislativos, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el gobernador del Estado en un plazo de diez días hábiles. Si el gobernador no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Congreso del Estado."

"Artículo 80. El instituto tendrá, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes "...

"XV. Interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes y decretos expedidos por el Congreso del Estado, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales."

"Artículo 89. El Pleno del instituto, integrado por tres comisionados con voz y voto, incluido su presidente, es el órgano superior de dirección del instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de transparencia, acceso a la información



inconstitucionalidad se encontraba prevista únicamente para el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a través de su Pleno.

No obstante, en sesión de 14 de agosto de 2019, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó por una mayoría de tres votos,⁴ desechar esa propuesta, al considerar que debía requerirse a la accionante para que exhibiera la constancia con la que se acreditara su facultad para promover esta acción de inconstitucionalidad.

En mi opinión, este requerimiento no era admisible, pues no se actualizaba el supuesto de prevención por oscuridad o irregularidad en la demanda, establecido en el artículo 64 de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional.⁵

Asimismo, manifesté que el artículo 11 de ese mismo ordenamiento era claro en reconocer que las partes debían comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En mi opinión, se actualizaba el incumplimiento de un requisito legal para la promoción de la acción de inconstitucionalidad, ya que al permitirse subsanar a la

y protección de datos personales, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad guíen todas las actividades del instituto.

"El Pleno tomará sus decisiones y desarrollará sus funciones de manera colegiada. Sus resoluciones serán obligatorias para todos los comisionados, aunque estuviesen ausentes o sean disidentes al momento de tomarlas. Las versiones estenográficas de todas las resoluciones que tome el Pleno son públicas, salvo que en el caso particular exista disposición contraria en la ley."

⁴ De los Ministros Pérez Dayán, Esquivel Mossa y Laynez Potisek. El Ministro Medina Mora I. y el suscrito votamos a favor del sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad.

⁵ "Artículo 64. Iniciado el procedimiento, conforme al artículo 24, si el escrito en que se ejercita la acción fuere obscuro o irregular, el Ministro instructor prevendrá al demandante o a sus representantes comunes para que hagan las aclaraciones que correspondan dentro del plazo de cinco días. Una vez transcurrido este plazo, dicho Ministro dará vista a los órganos legislativos que hubieren emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. "Tratándose del Congreso de la Unión, cada una de las Cámaras rendirá por separado el informe previsto en este artículo."



accionante su falta de legitimación a través de un requerimiento, se abría la posibilidad de que en otros asuntos similares, los promoventes pudieran presentar su demanda y luego arreglaran esta situación; cuando en el caso, se trataba de autoridades las que promovían este tipo de juicios, además de que no existía precepto en la ley reglamentaria que facultara para hacer tal requerimiento.

A pesar de lo anterior, el asunto presentado bajo mi ponencia fue votado en contra y returnado a la ponencia de la Ministra Esquivel Mossa, quien posteriormente ordenó la regularización del procedimiento y requirió al instituto accionante para que acreditará sus facultades expresas para promover esta acción de inconstitucionalidad.

En respuesta, el secretario ejecutivo del instituto envió a este Alto Tribunal copia certificada del acta de sesión del Pleno de dicho órgano, de 24 de octubre de 2018, de la que se desprende que por unanimidad de votos de los comisionados y conforme a lo previsto en el artículo 99, fracción VIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, se le facultaba expresamente para promover la presente acción de inconstitucionalidad, representación que posteriormente fue reconocida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Consecuentemente, si bien expresé que, vencido por la mayoría respecto del reconocimiento de la legitimación del secretario ejecutivo del instituto accionante para promover la presente acción de inconstitucionalidad, señalé que votaría con reserva de criterio y me pronunciaría sobre el fondo del asunto. Los anteriores antecedentes y razonamientos sustentan mi posicionamiento en este caso en específico.

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

Este voto se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE TENERSE POR INTERPUESTA EN TIEMPO SI LA DEMANDA SE DEPOSITÓ EN LA OFICINA DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO ANTES DE QUE FENECIERA EL PLAZO CORRESPONDIENTE.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS CUANDO LAS DISPOSICIONES IMPUGNADAS SON OBJETO DE UN ACTO LEGISLATIVO QUE IMPLICA MODIFICAR SU SENTIDO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 69 BIS Y TER DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO CUANDO EL ARTÍCULO IMPUGNADO, AL SER REFORMADO, NO SUFRIÓ UN CAMBIO EN SU SENTIDO NORMATIVO [ARTÍCULO 69 C), EN LUGAR DEL ORIGINAL IMPUGNADO QUATER, AMBOS DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO].



VIII. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. CUANDO SE TRATE DE MEDIDAS LEGISLATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR LOS DERECHOS DE PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS, LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN EL DEBER DE ESTABLECER UNA FASE PREVIA PARA CONSULTAR A SUS REPRESENTANTES.

IX. CONSULTA INDÍGENA Y AFROMEXICANA. LAS NORMAS CREADAS POR EL LEGISLADOR QUE REGULAN ASPECTOS ORGÁNICOS DE INSTITUCIONES PÚBLICAS RELACIONADAS CON PROCEDIMIENTOS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS CONTRALORÍAS INTERNAS Y DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES AUTÓNOMAS NO AFECTAN DIRECTA O INDIRECTAMENTE EL DERECHO DE LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS (ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN VI, 3, 84, 107, 108, 109 Y 109 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL; 46, 47, 64, FRACCIONES XI, XIII Y XIV, 65, FRACCIÓN V, 69 BIS, 69 TER Y 69 QUATER DEL CÓDIGO ELECTORAL; 106, FRACCIÓN IV, 117, FRACCIÓN XXIII Y 119 BIS DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES; 12, FRACCIÓN III, 19, FRACCIÓN IV, 27, FRACCIÓN XXI, 34, FRACCIONES XV Y XVI, 36, 37, 38, 39, 40, FRACCIÓN X, 60, FRACCIÓN VIII, 83, FRACCIÓN II, 84, 123 Y 124 DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Y 67, FRACCIÓN VIII, 71, FRACCIÓN II, 79, FRACCIÓN XIV, 85, FRACCIÓN VI, 106, PÁRRAFOS CUARTO Y SEXTO, Y 113, PRIMER PÁRRAFO Y FRACCIONES III Y VI, DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

X. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL TRANSITORIO PARA SU IMPLEMENTACIÓN (ARTÍCULOS 73, FRACCIÓN XXIX-V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JULIO DE 2016).

XI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURA-



CIÓN PARA REGULAR LA DESIGNACIÓN DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL (ARTÍCULOS 44, FRACCIÓN XXIII-C, Y 67, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD DEL CONGRESO DEL ESTADO PARA ELEGIR Y SUSTITUIR A LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS DEL ESTADO NO VULNERA SU AUTONOMÍA (ARTÍCULOS 44, FRACCIÓN XXIII-C, Y 67, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XIII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS REQUISITOS PARA EL NOMBRAMIENTO DE LOS TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL ESTABLECIDOS POR EL LEGISLADOR LOCAL PUEDEN SER DIVERSOS A LOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN (ARTÍCULOS 44, FRACCIÓN XXIII-C, Y 67, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).

XIV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL PODER LEGISLATIVO LOCAL GOZA DE UN AMPLIO MARGEN DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER LOS REQUISITOS PARA SER NOMBRADO O RATIFICADO COMO TITULAR DE UN ÓRGANO INTERNO DE CONTROL, SIEMPRE Y CUANDO ÉSTOS SEAN PROPORCIONALES Y RAZONABLES (ARTÍCULO 109 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO, ARTÍCULOS 47, FRACCIÓN II, Y 69 C), FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO, ARTÍCULO 119 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO, ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Y ARTÍCULO 106, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO).



XV. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA REGULAR EL REQUISITO DE EDAD MÍNIMA PARA SER DESIGNADO TITULAR DE UN ÓRGANO INTERNO DE CONTROL, POR LO QUE SU ANÁLISIS DEBE REALIZARSE BAJO UN ESCRUTINIO ORDINARIO (ARTÍCULO 109 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO, ARTÍCULOS 47, FRACCIÓN II, Y 69 C), FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO, ARTÍCULO 119 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO, ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Y ARTÍCULO 106, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

XVI. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS CONGRESOS LOCALES TIENEN LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA REGULAR EL REQUISITO DE EDAD MÍNIMA PARA SER DESIGNADO TITULAR DE UN ÓRGANO INTERNO DE CONTROL, POR LO QUE SU ANÁLISIS DEBE REALIZARSE BAJO UN ESCRUTINIO ORDINARIO (ARTÍCULO 109 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO, ARTÍCULOS 47, FRACCIÓN II, Y 69 C), FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO, ARTÍCULO 119 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO, ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Y ARTÍCULO 106, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN).

XVII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL REQUISITO DE EDAD MÍNIMA DE TREINTA AÑOS PARA SER DESIGNADO TITULAR DE UN ÓRGANO INTERNO DE CONTROL, CONSTITUYE UN PARÁMETRO OBJETIVO Y NECESARIO PARA GARANTIZAR QUE, QUIEN OCUPE EL CARGO EN CUESTIÓN, CUENTE CON LA EXPERIENCIA



Y MADUREZ REQUERIDAS PARA DESEMPEÑARLO [ARTÍCULO 109 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, ARTÍCULOS 47, FRACCIÓN II, Y 69 C), FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, ARTÍCULO 119 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MICHOACÁN, ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE MICHOACÁN DE OCAMPO, Y ARTÍCULO 106, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO].

XVIII. ACCESO A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LA REGULACIÓN DE LOS REQUISITOS EXIGIBLES PARA EL EJERCICIO DE ESE DERECHO SE ENCUENTRA DENTRO DEL ÁMBITO DE LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL LEGISLADOR DEBIENDO AJUSTARSE A LO DISPUESTO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XIX. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA AFECTACIÓN QUE PUDIERE RESENTIR UNA PERSONA POR NO SATISFACER EL REQUISITO DE EDAD MÍNIMA DE TREINTA AÑOS PARA SERTITULAR DE UN ÓRGANO INTERNO DE CONTROL ES MUCHO MENOR, AL QUE PUEDE RESULTAR PARA LA SOCIEDAD, YA QUE EL CORRECTO DESEMPEÑO DEL CARGO REQUIERE CONTAR CON DETERMINADO PERFIL Y SE TRATA DE UNA LIMITANTE QUE, EN CUANTO SE CUMPLA CON TAL EDAD, QUEDARÍA SUPERADA [ARTÍCULO 109 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, ARTÍCULOS 47, FRACCIÓN II, Y 69 C), FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, ARTÍCULO 119 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MICHOACÁN, ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE MICHOACÁN DE OCAMPO, Y ARTÍCULO 106, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO].



XX. ACCESO A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. DADO QUE LA BUENA REPUTACIÓN DE UNA PERSONA CONSTITUYE UN DERECHO FUNDAMENTAL NO ESTÁ SUJETA A DEMOSTRACIÓN Y, EN TODO CASO, DEBE PRESUMIRSE [ARTÍCULOS 47, FRACCIÓN IV, Y 69 C), FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO ELECTORAL DEL ESTADO; 119 BIS, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES; 38, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS; 106, PÁRRAFO CUARTO, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO; TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, QUE ESTABLECEN EL REQUISITO DE "GOZAR DE BUENA REPUTACIÓN" PARA SER TITULAR DE LA CONTRALORÍA U ÓRGANO DE CONTROL].

XXI. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO [INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO" CONTENIDA EN LOS ARTÍCULOS 109 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL; 47, FRACCIÓN I Y 69 C), FRACCIÓN I (ANTES 69 QUATER, FRACCIÓN I), DEL CÓDIGO ELECTORAL; 119 BIS, SEGUNDO PÁRRAFO, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 106, CUARTO PÁRRAFO, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN].

XXII. NACIONALIDAD. MARCO CONSTITUCIONAL QUE RIGE SU REGULACIÓN.

XXIII. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LA RESERVA EXPLÍCITA DE CIERTOS CARGOS Y FUNCIONES PARA MEXICANOS POR NACIMIENTO ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE LIMITA, EN PRINCIPIO, A LOS QUE CORRESPONDEN A LA TITULARIDAD DE LOS PODERES DE LA UNIÓN, O A ÁMBITOS QUE INCIDEN EN LA ESTRUCTURA BÁSICA ESTATAL, O EN ASPECTOS RELATIVOS A LA SOBERANÍA NACIONAL O A LA DEFENSA DE ÉSTA.



XXIV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.

XXV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS.

XXVI. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. EL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN CARECE DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA SER DESIGNADO TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL DEL PODER JUDICIAL, DEL INSTITUTO ELECTORAL, DEL TRIBUNAL ELECTORAL, DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEL PROPIO CONGRESO, EN ESA ENTIDAD FEDERATIVA [INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO" CONTENIDA EN LOS ARTÍCULOS 109 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL; 47, FRACCIÓN I Y 69 C), FRACCIÓN I (ANTES 69 QUATER, FRACCIÓN I), DEL CÓDIGO ELECTORAL; 119 BIS, SEGUNDO PÁRRAFO, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 106, CUARTO PÁRRAFO, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN].

XXVII. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO. PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO PARA DESIGNAR Y RATIFICAR A LOS TITULARES DE UN ÓRGANO INTERNO DE CONTROL (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO TRANSITORIO SEGUNDO DEL DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 611, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN EL 23 DE JULIO DE 2018).

XXVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS



RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL [INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO" CONTENIDA EN LOS ARTÍCULOS 109 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL; 47, FRACCIÓN I, Y 69 C), FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO ELECTORAL; 119 BIS, PÁRRAFO TERCERO, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES; 38, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 106, PÁRRAFO CUARTO, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO, TODOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, ADICIONADOS Y REFORMADOS, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 611, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 23 DE JULIO DE 2018].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 67/2018 Y SU ACUMULADA 69/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE MICHOACÁN. 30 DE JULIO DE 2020. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIOS: JOCELYN M. MENDIZABAL FERREYRO, NORMA PAOLA CERÓN FERNÁNDEZ Y PABLO RAÚL GARCÍA REYES.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por oficio presentado el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su entonces carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 109 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 47, fracción I, y 69 Quater, fracción I, del Código Electoral; 119 Bis, segundo párrafo, frac-



ción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y 106, cuarto párrafo, fracción I, de la Ley Orgánica y de Procedimientos, todas las legislaciones del Estado de Michoacán de Ocampo, en la porción normativa "por nacimiento", publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad el veintitrés de julio de dos mil dieciocho.

El promovente señaló como órganos encargados de su emisión y promulgación al Congreso del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, y al gobernador constitucional de esa entidad.

SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se estiman vulnerados son los artículos 1o., 5o., 14, 30 y 35, fracción VI. Asimismo, se alega la violación de los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; los artículos 2, 25, inciso C) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el numeral 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. La parte impugnante expuso en su único concepto de invalidez, en resumen, lo siguiente:

a. El requisito de ser mexicano por nacimiento, exigido para ser titular del Órgano de Control Interno el Poder Judicial, del Instituto Electoral, del Tribunal Electoral, del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y del Congreso, todos del Estado de Michoacán de Ocampo, establecidos en las leyes que regulan, respectivamente, a los poderes y organismos autónomos locales mencionados, vulnera los derechos de igualdad, no discriminación, así como a dedicarse libremente a la profesión, industria, comercio o trabajo lícitos y a ser nombrados para cualquier empleo o comisión del servicio público, al excluir injustificadamente de la posibilidad de ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, a los ciudadanos mexicanos que hubiesen obtenido su nacionalidad por naturalización, lo que constituye una exigencia excesiva e injustificada.



b. La porción normativa de las leyes impugnadas se ubica dentro de una categoría sospechosa prevista en el artículo 1o. constitucional y, por lo tanto, discriminatoria, pues la forma de adquirir la nacionalidad (por nacimiento o naturalización) no es un reflejo de los conocimientos, habilidades y aptitudes para el desempeño laboral.

c. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la razón de tener un catálogo de categorías sospechosas es resaltar que existen ciertas características o atributos en las personas que han sido tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar, a quienes las tienen o han sido asociadas con aquéllos.

d. Si bien el principio de igualdad no implica que todas las personas deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en absoluta igualdad, lo cierto es que el mismo hace referencia a la situación en la que todos aquellos individuos que se encuentren en escenarios de hechos similares reciban siempre el mismo trato. Así, toda diferencia en el tratamiento a las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y no exista justificación razonable para esa distinción, será discriminatoria.

e. 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 objeto remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole, que impidan 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.

f. El derecho humano al trabajo está reconocido en el artículo 123 de la Constitución Federal. En el ámbito internacional, los artículos 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", establecen que toda persona tiene derecho al trabajo, el cual implica el goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

g. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que todo proceso de nombramiento de un servidor público debe tener como



función no sólo la selección según los méritos y las calidades del aspirante, sino también el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público.

h. Así, el derecho fundamental al trabajo, en concreto, a acceder a un cargo público, debe ser garantizado en un marco de igualdad, eliminando obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de otra índole que impiden a ciertas personas acceder al servicio público con base en requisitos injustificados, como ocurre con las normas impugnadas.

i. Se han establecido ciertas directrices de escrutinio cuyo objetivo consiste en verificar si las medidas legislativas tienen un contenido de prohibición de discriminación o no.

j. Las normas impugnadas no cumplen con el requisito de escrutinio estricto sobre las normas que contienen categorías sospechosas, pues no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir ser mexicano por nacimiento para ocupar los cargos públicos a que aquéllas se refieren, ya que las funciones específicas a realizar no justifican una restricción de ese tipo, por lo que la norma es discriminatoria respecto de los ciudadanos mexicanos por naturalización.

k. Con respecto a si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, si las normas impugnadas no persiguen esta finalidad, tampoco puede estimarse que se encuentren conectadas con la consecución de objetivo constitucional alguno.

l. En el caso, las normas impugnadas no justifican una necesidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que no resisten un juicio de proporcionalidad o razonabilidad, pues la participación de los naturalizados mexicanos en la selección de dicho personal no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto constitucionalmente válido para justificar el requisito de ser mexicano por nacimiento, dado que las funciones que realizan los titulares de las instituciones no atienden a cuestiones referentes a la seguridad nacional, fuerzas armadas o a la titularidad de alguna secretaría de Estado.



m. La porción normativa "por nacimiento", contenida en las disposiciones combatidas, generan supuestos de discriminación por motivos de origen nacional, en tanto que se trata de una distinción que tiene como efecto obstaculizar el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones, que en el caso es para ocupar un cargo público.

n. Todo orden de gobierno está obligado a respetar el derecho humano a la igualdad en cualquier circunstancia, especialmente cuando se emiten normas que puedan hacer referencia a un sector de la población que social e históricamente ha sido discriminado, como lo son las personas con un origen étnico o nacional distinto. En esos términos se ha pronunciado el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en la Recomendación General No. XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos, por lo que las disposiciones normativas impugnadas se ubican dentro de las categorías sospechosas prohibidas por la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

o. Reserva exclusiva de los cargos. La Constitución Federal prevé los casos específicos en los que podrá exigirse la calidad de mexicano por nacimiento cuando se trate de cargos públicos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda sospecha acerca de compromisos con Estados extranjeros.

p. El artículo 32 constitucional señala que exclusivamente el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en los que se podrá requerir ser mexicano por nacimiento; de ahí, que las Legislaturas Locales no están constitucionalmente habilitadas para cumplir esa exigencia.

q. Sobre esa base, es notorio que las obligaciones de los servidores públicos no trastocan la reserva prevista en el citado precepto constitucional.

r. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, sostuvo que la facultad de configuración legislativa le corresponde al Congreso de la Unión y no a las Legislaturas Locales, además de que su ejercicio no es irrestricto, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se traten.



s. Es decir, la exigencia de la reserva para ocupar ciertos cargos que se establezcan en ley del Congreso de la Unión, debe perseguir los fines objetivos que sostienen el propio precepto constitucional, y los diversos cargos o funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad.

t. En el citado asunto también se precisó que si bien puede aducirse que el legislador michoacano cuenta con libertad configurativa para determinar los requisitos necesarios para asumir los cargos públicos a que se ha hecho referencia, debe destacarse que tal potestad no es absoluta, sino que la exigencia debe ser razonable en función de que sólo los mexicanos por nacimiento que no hayan adquirido otra nacionalidad ocupen un determinado cargo debe sostenerse en los fines u objetos fijados en el artículo 32 constitucional.

u. Las atribuciones de los titulares de los distintos órganos internos de control de las instituciones a que se refieren las normas cuestionadas, son de carácter afirmativo. Ello implica que no se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, de los que –reitera– debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.

v. Los requisitos para ocupar la titularidad de los cargos deben ceñirse a los méritos y capacidades, y no al origen nacional de las personas, de ahí que resulte claro que las normas impugnadas en la porción normativa "por nacimiento" son inconstitucionales, pues tener doble o múltiple nacionalidad no es un elemento que pudiera influir en los méritos o capacidades de una persona.

CUARTO.—**Trámite.** Mediante proveído de veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el expediente **67/2018**, y turnar el asunto al Ministro Eduardo Medina Mora I., para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

El Ministro Eduardo Medina Mora I., por acuerdo de veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho, admitió a trámite la acción y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada para que rindieran sus respectivos informes.



QUINTO.—**Demanda.** Mediante oficio presentado el veintiocho de agosto de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Correos del Servicio Postal Mexicano en Morelia, Michoacán, recibido en esa propia fecha en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Víctor Manuel Serrato Lozano, en su carácter de presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en esa entidad, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 3, 84, 107, 108, 109 y 109 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 46, 47, 64, fracciones XI, XIII y XIV, 65, fracción V, 69 Bis, 69 Ter y 69 Quater del Código Electoral; 106, fracción IV, 117, fracción XXIII y 119 Bis de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 12, fracción III, 19, fracción IV, 27, fracción XXI, 34, fracciones XV y XVI, 36, 37, 38, 39, 40, fracción X, 60, fracción VIII, 83, fracción II, 84, 123 y 124 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, y 67, fracción VIII, 71, fracción II, 79, fracción XIV, 85, fracción VI, 106, párrafos cuarto y sexto, y 113, primer párrafo y fracciones III y VI, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso, todos del Estado de Michoacán de Ocampo.

El promovente señaló como órganos encargados de su aprobación, expedición, promulgación y publicación al Congreso Local, al Gobernador Constitucional, al secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo, así como al director del Periódico Oficial, todos del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el promovente estima vulnerados son los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 5o., 9o., 14, 16, 17, 22 y 24. También, alega la transgresión de los artículos 1, 2, 9, 11, 12, 13, 16, 17, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

SEXTO.—**Conceptos de invalidez.** La parte impugnante expuso en sus conceptos de invalidez, los argumentos siguientes:

a) Violación del derecho a la consulta previa en materia indígena, cuando se trata de expedición de normas por parte del Poder Legislativo del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversos criterios jurisprudenciales y sentencias relevantes, que los órganos legislativos donde



existan comunidades de origen, no gozan de una facultad discrecional soberana, pues su marco de atribuciones está limitado por el principio de autodeterminación de los pueblos de origen, por lo que previo a la emisión de cualquier norma debe realizarse una consulta para determinar si aquéllos están de acuerdo o no con la nueva disposición.

El decreto impugnado impacta en forma directa en cómo se designará al contralor del Poder Judicial, del Instituto Electoral, del Tribunal Electoral, del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, y de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, todos de Michoacán de Ocampo, lo que incide de forma directa en la organización y atribuciones de regiones enteras donde se asientan pueblos originarios.

b) Violación al principio de no retroactividad de la ley.

El decreto impugnado es una norma que obra sobre el pasado; es decir, afecta el plazo para el cual fueron nombrados los contralores actuales –cuyo nombramiento fue realizado en fecha previa al nacimiento del decreto–, por lo cual es una norma de naturaleza retroactiva, que viola tal derecho humano.

c) Violación al derecho a la igualdad y no discriminación por edad.

El decreto impugnado prevé como requisito para ser titular del órgano interno de control de las instituciones señaladas, la edad mínima de treinta años; sin embargo, basar la edad como requerimiento para ocupar un espacio laboral es discriminatorio y desigual, ya que basa uno de sus elementos en una categoría sospechosa, como es la edad mínima.

La edad no garantiza los conocimientos –teóricos, técnicos y prácticos–, la autonomía de criterio, independencia de juicio, ni capacidad personal y profesional, de quien pretenda ocupar la plaza, pues hay otros elementos objetivos de mayor peso para determinar la idoneidad en el desempeño de la función.

d) Falta de respeto a los principios de razonabilidad y proporcionalidad jurídica, principios de exacta aplicación de la ley en materia administrativa y electoral, así como de legalidad y seguridad, por imponer como requisito para ocupar



el cargo de titular de órgano interno de control el de "gozar de buena reputación", lo que constituye una prueba de imposible demostración que pugna con las reglas de la lógica y la experiencia.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversas ejecutorias que los requisitos relativos a la moral y a las buenas costumbres, y prestigio profesional, no deben considerarse para ocupar cargos públicos, pues son elementos subjetivos que constituyen un requisito imposible de probar.

Tal elemento es ajeno a la función que pretende desplegar, pues atañe a la vida privada, íntima y es imposible demostrarlo con un documento o probanza permitida por la ley.

e) Falta de competencia constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo para designar a los titulares de los órganos a que se refieren las normas cuestionadas, que deriva en una violación a los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 16, 17, 73, fracción XXIV y 113 constitucionales, a los principios de autoridad competente, fundamentación y motivación, legalidad, seguridad jurídica, autonomía, independencia y protección de los derechos humanos.

El Poder Legislativo del Estado de Michoacán carece de competencia constitucional para legislar a efecto de designar a los titulares de los órganos de control interno –contralores– del Poder Judicial, del Instituto Electoral de Michoacán, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y del Instituto Mexicano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con lo que transgrede la garantía de autoridad competente prevista en el artículo 16 constitucional, por lo que no existe fundamentación y motivación de los actos de la autoridad legislativa en la emisión del decreto impugnado.

f) Violación a los principios de fundamentación y motivación de los actos de autoridad legislativa, legalidad y seguridad jurídica, así como al principio de división de poderes en referencia a la autonomía de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, del Tribunal Electoral, del Instituto Electoral, Poder Judicial y del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, todos del Estado de Michoacán de Ocampo.



El Alto Tribunal ha sostenido en diversos criterios que la designación del titular del órgano de control interno, por parte de los poderes, Municipios u órganos autónomos, invade la esfera competencial y es inconstitucional, pues vulnera los principios señalados.

El decreto impugnado otorga a la Legislatura Estatal una facultad discrecional para designar al titular del órgano de control interno de los órganos señalados, el que se encargará de investigar y resolver los procedimientos y recursos de responsabilidad de los servidores públicos de cada uno de esos órganos.

El contralor será designado por el voto de las dos terceras partes del Congreso del Estado, de lo que se advierte que éste cuenta con la facultad discrecional para designar al funcionario señalado, en tanto que el órgano correspondiente sólo realizará una evaluación y su intervención en la elección es mínima, pues la documentación y los exámenes correspondientes deberán ser remitidos al Congreso Local junto con la lista, para que éste designe a quien ocupará la plaza, lo que implícitamente le permite desechar el listado o bien, realizar una revisión a los exámenes practicados.

Tal facultad discrecional vulnera los principios de división de poderes y autonomía, ya que limita la posibilidad de designar contralor por parte del máximo órgano de cada una de las instituciones y permite que otro poder tenga intromisión a su vida intraorgánica, lo que está vedado constitucionalmente y, por tanto, se transgrede el derecho humano a la legalidad y seguridad jurídica, así como a la garantía de autoridad competente y de fundamentación y motivación de actos legislativos.

La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que cuando se trate de exámenes de aptitud para ocupar una plaza, las reglas previstas en la norma, en la convocatoria y en las evaluaciones que se practiquen, deben ser claras y precisas, para que los aspirantes participen en un ambiente de igualdad de oportunidades y de certeza y/o claridad, y/o transparencia en la forma en que serán evaluados.

Así, las porciones normativas impugnadas conceden una facultad discrecional a la institución para decidir la forma y términos en que se evaluará a cada



aspirante, ya que no fija el mínimo o máximo sobre el cual se evaluará. Por tanto, al no fijar las bases generales para que los aspirantes contiendan en un clima de condiciones igualitarias y de transparencia en la contienda, es incuestionable que las normas no son proporcionales ni razonables.

El Sistema Nacional Anticorrupción pretende la alta especialización y tecnificación en dichas áreas, y al dejar al libre arbitrio de la autoridad que emite la convocatoria, calificar y validar la forma y términos de evaluación, no se genera certeza y seguridad para que quien sea designado tenga las aptitudes necesarias para el desempeño del cargo.

Además, dentro de los requisitos previstos para ser designado titular del órgano de control interno no se prevén aquellos que permitan asegurarse que quien sea designado tenga la experiencia en el manejo de recursos y actividades públicas, a efecto de protegerlas.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en jurisprudencia firme, que cuando dos normas de la misma jerarquía se opongan, y con ello generen inseguridad jurídica, deben declararse inconstitucionales.

En el caso, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Michoacán señalan ciertos requisitos para ocupar cargos dentro del Sistema; sin embargo, de una confronta de dichas legislaciones con las leyes que se impugnan, se advierte que ésta genera incertidumbre para emitir la convocatoria y evaluar, pues no se indican las materias sobre las que versará el examen –que debieran ser las que señala el sistema anticorrupción– y estas últimas sólo hacen referencia a aquellos conocimientos que le permitan desarrollar la función.

Las normas impugnadas remiten a la ley de responsabilidades para sancionar al titular del órgano de control interno de las instituciones señaladas, facultando sólo al Consejo de la Comisión para sancionarlo por faltas leves. Sin embargo, privar al órgano-pleno respectivo de la atribución de investigar a los titulares de los órganos de control interno por faltas graves que cometa y llevarlo ante el Tribunal de Justicia Administrativa para enjuiciarlo y sancionarlo, transgrede los principios de seguridad y certeza jurídica, así como el de autonomía,



pues impide al Consejo/Pleno conocer de la investigación, para luego enjuiciarlo ante el tribunal respectivo.

SÉPTIMO.—Acumulación. Mediante proveído de veintiocho de agosto de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 69/2018. Asimismo, dada la identidad respecto del decreto combatido en la acción de inconstitucionalidad 67/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, estimó procedente decretar la acumulación de los expedientes. Finalmente, turnó los autos al Ministro Eduardo Medina Mora I.

Por acuerdo de veintinueve de agosto de dos mil dieciocho, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron el decreto impugnado para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

OCTAVO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo. Al rendir su informe y contraargumentar la posición de la parte impugnante en la acción de inconstitucionalidad 67/2018, el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a. La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción nació para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción, se trata de una ley de orden público, de observancia general en todo el territorio nacional, cuyo objeto es establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional.

b. Ahora, al tratarse de una ley que emite el Congreso de la Unión en su competencia, se relaciona con el artículo 32 constitucional, conforme al cual *"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también es aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de*



la Unión”; de ahí que el Congreso Local emitió en forma constitucional y legal el Decreto 611, y por disposición constitucional se requerirá ser mexicano por nacimiento para ejercer el cargo y función de titular de un órgano de control interno, pues la reserva es para quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad.

c. Las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los órganos del Estado, son áreas que requieren ser de carácter confiable. De ahí que para la selección de los integrantes de los órganos internos se deberán observar los requisitos establecidos en su nombramiento, al igual que un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública y servicio público, con base en mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización.

d. La medida prevista en las porciones normativas impugnadas es constitucional, porque un titular de un órgano de control interno es un servidor público de un nivel muy importante para la función que le corresponde desempeñar, como se advierte de las atribuciones legales contenidas en el Decreto 611, lo que justifica el requisito de ser mexicano por nacimiento y hace indudable que el cargo no puede recaer en una persona extranjera.

e. La reforma que se pretende invalidar en alguna de sus porciones normativas articula el fortalecimiento de competencias de las instancias públicas y de la sociedad para prevenir y erradicar de forma eficiente la corrupción, dado que se consideran metas irrenunciables para todos los mexicanos que requieren para su cumplimiento no sólo la acción constante del Estado, sino de la participación informada, activa y responsable de la ciudadanía. De ahí que los numerales cuya invalidez se solicita, no excluyen injustificadamente a aquellas personas cuya nacionalidad no sea adquirida de nacimiento.

f. Contrariamente a lo que señala la parte promovente, las normas impugnadas no vulneran en perjuicio de los ciudadanos que no adquirieron la nacionalidad mexicana por nacimiento los derechos de igualdad y no discriminación, así como los de dedicarse a cualquier empleo o comisión, de servicio público, pues únicamente se trata de un requisito para acceder al cargo de titular de alguno



de los órganos de control interno de las diferentes entidades estatales y municipales a que se refiere.

g. Apoya a lo anterior la jurisprudencia de rubro: "FACULTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES IRRESTRICTA, SINO QUE DEBE SATISFACER UNA RAZONABILIDAD EN FUNCIÓN DE LOS CARGOS QUE REGULE."

h. En cuanto a lo relativo al origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1o. constitucional, ésta es inexistente en razón de que el decreto cuya invalidez se solicita persigue los objetivos y los rectores legales que exige al respecto la materia anticorrupción. Por tanto, no se vulnera tal precepto constitucional, pues no se advierte discriminación en este asunto, sino que se apega a una serie de modificaciones normativas que están reformadas conforme a lo determinado por el Congreso de la Unión.

i. Con respecto al concepto de invalidez dirigido a evidenciar que no se está en el supuesto de reserva exclusiva de los cargos públicos, se reitera, el cargo que asume el titular de un órgano interno de control, así como el área que tenga a bien desempeñar esas funciones, corresponderá a reunir requisitos de estricta confidencialidad, pues conocerán del manejo, control y seguimiento de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos.

j. Si bien es cierto el requisito de ser mexicano por nacimiento se relaciona con una reserva exclusiva de un cargo público, la Ley de Nacionalidad, al ser reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B de la Constitución Federal, conlleva definir que dentro del ejercicio de algún cargo o función, que por su naturaleza requiera reservar a quien tenga la calidad de mexicano por nacimiento y no haya adquirido otra nacionalidad, será necesario que las normas inherentes lo regulen, es decir, que la disposición aplicable así lo señale expresamente, situación que acontece en el Decreto Legislativo 611, cuya invalidez se promueve.

NOVENO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo. El Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo exhibió su



informe con respecto a la acción de inconstitucionalidad 69/2018, en el que manifestó lo siguiente:

a. El Decreto 611 impugnado no transgrede la autonomía de los Ayuntamientos ni de los pueblos indígenas radicados en el Estado de Michoacán; por el contrario, la figura jurídica del titular del Órgano de Control asume las funciones del contralor municipal, este cargo forma parte de la estructura orgánica de los Ayuntamientos, en especial de Tingambato y Cherán.

b. El Ayuntamiento de Tingambato, Michoacán, durante su administración 2015-2017 contaba –entre otros– con contralor, ahora titular del órgano de control interno, por lo que no afecta la reforma cuya invalidez reclama, ya que implementa más funciones de las reguladas en el cargo de contralor municipal, con el fin de que el dinero público se vea invertido en obras y en resultados benéficos para la sociedad.

c. El Consejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán, Michoacán, está constituido con la representación popular de ese Municipio, el cual ha trascendido a nivel internacional por la transparencia que tienen para elegir a sus autoridades y el buen actuar de éstos dentro de sus gobiernos, por lo que es notorio que el Poder Legislativo Estatal ha respetado en todo momento sus usos y costumbres.

Similares características tienen los Municipios de Tingambato, San Felipe de los Herreros, Arantepacua y Santa Fe de la Laguna, que son comunidades autónomas de naturaleza indígena, constituidas mediante sentencias de tribunales.

d. De los anteriores ejemplos se advierte que las reformas que se pretenden impugnar no afectan en lo absoluto la autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas; por el contrario, son benéficos porque este cargo se integra de manera armónica en la estructura administrativa de los Ayuntamientos del Estado, así como al Consejo Mayor de Cherán, Michoacán, con el propósito de garantizar un mejor manejo y transparencia de los recursos de los habitantes de esa entidad.

e. La nueva figura de titular del órgano de control interno será una nueva instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobier-



no competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

f. A pesar del derecho a la consulta a las comunidades, la Suprema Corte de Justicia sostiene que tal derecho no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que aquéllas se vean involucradas en alguna decisión estatal, sino sólo en los casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno; es decir, no impacta de manera preponderante en las condiciones de vida o entorno de los pueblos indígenas.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia de rubro: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA."

g. El decreto impugnado no genera impacto significativo en los grupos indígenas, como: 1) la pérdida de territorio y tierra tradicional, 2) el desalojo de sus tierras, 3) el posible reasentamiento, 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural, 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional, 6) la desorganización social y comunitaria; y, 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, esta serie de situaciones genéricas no son consideradas de afectación, sino que forman parte de una reforma local constitucional en materia de combate a la corrupción.

h. Contrariamente a lo que señala la parte promovente, el Consejo de los diferentes órganos es el que publicará la convocatoria, por diversas vías, así como los nombres de los aspirantes y, posteriormente, realizará las evaluaciones de eficiencia y competencia, garantizando que los calificadores de los exámenes no conozcan la identidad de los aspirantes evaluados; luego, el Consejo remitirá al Congreso la designación para su ratificación. Además, los artículos reformados no contienen las palabras "deseche la lista", lo que es mera presunción e interpretación de la Comisión promovente.

De ahí que no se transgrede el principio de retroactividad de la ley, pues las leyes que rigen cada institución serán las normas que regulen la convocatoria y evaluaciones para la designación de los titulares de los órganos de control interno.



i. La decisión de que se contemple la edad de treinta años como requisito para ser titular de un órgano de control interno, deriva de que ese cargo requiere de gran responsabilidad, un título de licenciatura, tiempo de experiencia laboral y conocimientos adquiridos; es decir, se considera que a esa edad se puede obtener la preparación que permita desempeñar acertadamente las tareas que el ejercicio del cargo tiene aparejadas y, seguramente, con un gesto aceptable de madurez moral e intelectual, que permita apreciar con reflexión y mesura las diversas cuestiones planteadas a su conocimiento y reflexión.

j. Un ejemplo de lo anterior es el artículo 116 de la Constitución Federal, conforme al cual para ser gobernador de una entidad se requiere una edad mínima (treinta años), lo que no implica una vulneración al derecho de igualdad, ni se comete discriminación por edad.

k. Con respecto al requisito de "gozar de buena reputación" para ocupar el cargo de titular del órgano de control interno, es elemental conocer la narrativa completa; es decir, cuando una norma precisa algo, lo citado deberá comprenderse en forma completa, así el artículo 46, fracción IV, del Código Electoral del Estado de Michoacán, prevé "Artículo 46. ... IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso.", de lo que se desprende que el no haber sido condenado por delito doloso corresponde a la lógica jurídica de que se goza de buena reputación, lo que no constituye una prueba diabólica de imposible demostración.

l. El contenido de la expresión "buena reputación", que tendría que tener cualquier funcionario público, especialmente el Ministerio Público, viene determinado por ese reconocimiento que se hace de él dada la serie de virtudes que practica, como son: la fidelidad en la palabra, la lealtad, la prudencia, la generosidad, entre otras.

m. El requisito relativo a la "buena reputación" a que se refiere el decreto impugnado, no es violatorio de la Norma Fundamental, pues si bien es cierto que conlleva certezas dentro de la conducta humana, el acto legislativo corresponde al actuar que pueda tener un individuo, cuyos valores se encuentran implícitos en su actuar cotidiano, quien, al convertirse en servidor público, su desempeño y ejercicio serán de mejor calidad. Ello, tomando en consideración la importancia



de las funciones inherentes al cargo de titulares de los órganos internos de control, que resultan altamente relevantes en la vida política y económica de Michoacán de Ocampo.

n. El Decreto 611 no viola los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 16, 17, 73, fracción XXIV y 113 constitucionales, que contienen los principios de autoridad competente, fundamentación, motivación, legalidad, seguridad jurídica, autonomía, independencia y protección de los derechos humanos, pues el Congreso Local sí cuenta con facultades expresas para designar a los titulares de los órganos de control interno.

o. Conforme al artículo 16 constitucional la autoridad, para ser competente, debió haber sido creada por quien constitucionalmente tiene facultades para hacerlo; así, conforme al artículo 44, fracciones I y XIII-C, de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo, se debe entender que las autoridades han sido creadas legalmente, en forma primaria, conforme a la Constitución Federal, y particularmente conforme a la Constitución Local, que es la que también les ha otorgado las facultades legales de que cada uno dispone, las que esos poderes o autoridades o poderes no pueden ampliarse a sí mismos, ni delegarse entre ellos, ya que sólo podría hacerse mediante reforma constitucional.

p. Los artículos 95, 96, 97 y 98 A de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, señalan que los organismos autónomos previstos en el capítulo I, título tercero A, de esa legislación, y que con base en el diverso 44 de la Constitución Local, el Congreso del Estado cuenta con la competencia suficiente para elegir y destituir del encargo, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos de control de los organismos autónomos.

q. El artículo 12, fracción III, refiere lo relativo al órgano interno de control, por lo que, no motiva ni podrá fundar una 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, pues dicha porción normativa es oportuna para su existencia en el cuerpo de la norma. Esto también aplica a lo previsto en los artículos 19, fracción IV, 27, fracción XXI,



34, fracciones XV y XVI, artículos 36, 37, 38, 39, 40, fracción X, 60, fracción VIII, 83, fracción II, 84, 123 y 124, todos de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo.

r. La obligatoriedad del Congreso Local para designar a los titulares de los órganos internos de control, está sustentada en las modificaciones en materia anticorrupción y para que el sistema local anticorrupción cumpla con su diseño es elemental que aquél cuente con aquélla, lo que no supone una infracción a la autonomía plena en su configuración, estructura, patrimonio y en las decisiones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, dadas sus atribuciones.

s. Con respecto a la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, división de poderes, fundamentación y motivación de actos de autoridad legislativa, de autoridad competente y a la autonomía del Tribunal Electoral y del Instituto Electoral, ambos del Estado de Michoacán, la facultad discrecional de las instituciones no se ve afectada, pues los exámenes de aptitud para ocupar el cargo deben ser claros y transparentes, por ello las convocatorias y las evaluaciones que se practiquen deberán contener determinada igualdad en sus oportunidades, así como de certeza, claridad y transparencia, pues los cargos son de índole público. Así, la norma que regule la institución que corresponda, lo efectuará en el justo de su competencia y no en forma desproporcionada o irrazonable, como lo pretende hacer notar la promovente.

t. El nombramiento de los titulares de los órganos internos de control, por parte del Congreso Local, se encuentra, en principio, dentro del ámbito de autonomía legislativa para normar lo relativo al nombramiento o designación de dichos funcionarios, dado que corresponde a una finalidad constitucionalmente válida derivada de la reforma en materia de combate a la corrupción, a través de la cual esos órganos cuentan con atribuciones expresas relacionadas con la investigación de conductas que puedan implicar responsabilidad administrativa; es decir, con la sanción de aquellas que no sean competencia del Tribunal de Justicia Administrativa, refiriendo que no sean graves.

u. La Suprema Corte de Justicia ha sostenido que las normas que confieren la facultad al Congreso Local de nombrar al titular del órgano interno de



control se encuentran dentro del ámbito de libertad de configuración legislativa y ello no supone una infracción a la autonomía e independencia del Instituto Electoral de Michoacán, dado que las atribuciones del órgano interno de control están direccionadas a la fiscalización de los ingresos y egresos, así como de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del instituto, lo cual no incide en las atribuciones concretas que legal y constitucionalmente tiene encomendado el órgano electoral.

v. En la acción de inconstitucionalidad 53/2017, el Alto Tribunal se pronunció sobre el nombramiento del titular del Órgano Interno de Control del Instituto Electoral de Michoacán, y consideró que la designación no compromete la autonomía de funcionamiento ni la independencia en las decisiones de ese instituto, porque aun cuando el órgano interno de control nombrado por el Congreso es el encargado de fiscalizar los ingresos y egresos del instituto, así como conocer de las responsabilidades de sus servidores públicos, lo cierto es que la sola designación por parte del Congreso, mediante una votación calificada, no genera una situación de subordinación que pudiera darle, por esa vía, una injerencia a la Legislatura en el instituto electoral.

w. En relación con las normas impugnadas relacionadas con la violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica, fundamentación y motivación de los actos de la autoridad legislativa, así como a la división de poderes, autonomía e independencia del Poder Judicial del Estado de Michoacán, el artículo 2o., fracción IV, refiere lo relativo a la contraloría interna, definiéndola como un órgano de control, por lo que no motiva ni podrá fundar una 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; lo referido aplica en el orden del supuesto, al igual que los numerales 3, fracciones V, VI y VII, 84, 107, 108 y 109, y se adiciona el artículo 109 Bis de la norma que se recurre.

x. Las atribuciones del órgano interno de control que corresponden al control sobre la fiscalización de los ingresos y egresos, estarán a cargo de la contraloría interna, que tendrá a su cargo la vigilancia, control y evaluación administrativa del Poder Judicial, así llevará el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos de ese Poder, y también le corresponde



vigilar que la administración de su presupuesto sea eficaz, honesta y ajustada a la normatividad aplicable, informando el resultado a las auditorías y revisiones que se practiquen.

y. No le asiste razón al promovente, al pretender invalidar las porciones normativas de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, a que se refiere el Decreto 611, ya que el artículo 106, fracción IV, de dicha legislación se refiere al órgano interno de control, por lo que no motiva ni podrá fundar una declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, pues dicha porción normativa es oportuna en el cuerpo de la norma.

z. El Decreto Legislativo 611 está relacionado con la materia anticorrupción y se considera en los límites de reserva que será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión; es decir, para ser titular de un órgano interno de control, en su ejercicio del cargo o función, deberá reunir los requisitos señalados en cada ley competente. Ello de conformidad con los artículos 1, 3, fracciones VI y VII, 4 y artículo transitorio de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.

aa. Los artículos 1, 2 y 3, fracciones XII, XIII y XVIII, de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción para el Estado de Michoacán de Ocampo, en relación con los diversos 1, 2, fracciones I y II, 3, fracciones II, III, IC, X, XII, XIX y XXIII, 7, 8, fracción II, 9, 10, primer y segundo párrafos, 18, 30 y 31 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, sustentan la integración y funciones que un titular de un órgano interno de control deberá efectuar, además de las que en forma particular señalan sus atribuciones, correspondiente ello a normas especializadas; en ese sentido, las unidades administrativas a cargo de promover, evaluar y fortalecer el buen funcionamiento del control interno en los Órganos del Estado, son áreas que requieren ser de carácter confiable.

bb. Por lo anterior, en la selección de los integrantes de los órganos internos se deberán observar los requisitos establecidos en su nombramiento, al igual que un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso



a la función pública y servicio público, con base en los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización.

cc. Son razonables los requisitos previstos en las porciones normativas que se pretenden invalidar, dado que el titular de un órgano de control interno es un servidor público de nivel muy importante en la vida política y económica del Estado de Michoacán, como se advierte de las atribuciones legales contenidas en el Decreto Legislativo 611, que se impugna, que en su generalidad las funciones del titular de los órganos internos de control son:

- El control sobre la fiscalización de los ingresos y egresos.
- Vigilancia, control y evaluación administrativa de la institución a que corresponda.
- Llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos de la entidad a que pertenezcan.
- Vigilar que la administración del presupuesto sea eficaz, honesta y ajustada a la normativa aplicable.
- Informar el resultado de las auditorías y revisiones que se practiquen.
- Emitir las observaciones o recomendaciones administrativas derivadas de las revisiones, así como supervisar su seguimiento y determinar las medidas administrativas y legales pertinentes.
- Investiga, tramitar, sustanciar y solucionar, en su caso, los procedimientos y recursos establecidos en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, por responsabilidades de los servidores públicos.

dd. La reforma que se pretende invalidar en alguna de sus porciones normativas, articula el fortalecimiento de competencias de las instancias públicas y de la sociedad para prevenir y erradicar de forma eficiente la corrupción cuyo combate, corresponde al fomento de la cultura de la transparencia, la rendición



de cuentas y la legalidad, dado que se consideran metas irrenunciables para todos los mexicanos que requieren para su cumplimiento no sólo de la acción constante del Estado, sino de la participación informada, activa y responsable de la ciudadanía.

DÉCIMO.—Informes del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo. El Gobernador Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo también rindió por separado sus informes correspondientes a la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018, no obstante, sus argumentos son similares y en ellos expuso lo siguiente:

a. El acto que involucra al Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo recae en la promulgación de las disposiciones de las diversas leyes que el accionante impugna, conforme al artículos 61, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b. Las diversas reformas publicadas el veintitrés de julio de dos mil dieciocho en el Decreto 611, cuya invalidez se solicita, siguieron todo el procedimiento establecido tanto en la Constitución Federal como en la Constitución Local.

c. El Poder Ejecutivo Local actuó acorde a su competencia respecto de la promulgación de leyes y las reformas que motivan la acción de inconstitucionalidad, lo que implica no sólo una facultad, sino una obligación inherente a su cargo y función estipulada en los artículos 60 y 61 de la Constitución Local; en tal virtud, no existe por parte del titular del Poder Ejecutivo Local acto contrario a la Constitución Federal ni a la Local, pues además cumplió con los actos que no están en discusión o en libre albedrío, pues la promulgación de las leyes es un imperativo para el Ejecutivo.

d. Con la promulgación se lleva a cabo la finalización del proceso legislativo, que da certeza a los actos de las autoridades y de los ciudadanos, para que cada uno en el ámbito de su competencia ejecuten actos apegados a la ley.

e. Las leyes impugnadas cumplen con las exigencias constitucionales y legales, ya que las reformas fueron debidamente analizadas y discutidas en las



respectivas Comisiones. De ahí que no contenga vicios en el proceso legislativo, además de que se dispusieron para tener una competencia fiable de aquellos ciudadanos que pretender ser elegidos como titulares de los órganos de control interno de cada una de las dependencias e instituciones que cada ley impugnada regula.

DECIMOPRIMERO.—**Cierre de instrucción.** Una vez recibidos los informes de las autoridades, el pedimento del Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, así como los alegatos del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el diecinueve de octubre de dos mil dieciocho, **se cerró la instrucción** a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad.

DECIMOSEGUNDO.—**Retorno.** Por acuerdo presidencial de diez de octubre de dos mil diecinueve, se estimó que derivado de la sesión del Tribunal Pleno celebrada en esa propia fecha, los asuntos turnados a la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I., se retornarían por estricto decanato entre los Ministros que lo integran, por lo que el presente expediente se turnó al Ministro José Fernando Franco González Salas para que actuara como Ministro instructor.

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, en virtud de que se plantea la posible contradicción de diversas disposiciones reformadas mediante el Decreto Legislativo 611, publicado el veintitrés de julio de dos mil dieciocho, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Corresponde determinar si la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018, fueron presentadas de manera oportuna.



El artículo 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, dispone que 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 y que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, el decreto por el que se reforman las normas generales impugnadas en la presente vía fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el lunes veintitrés de julio de dos mil dieciocho;² por tanto, el plazo para la interposición transcurrió del martes veinticuatro de julio al miércoles veintidós de agosto de dos mil dieciocho.

Consecuentemente, si el escrito mediante el cual el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos promovió la acción de inconstitucionalidad 67/2018, fue presentado el veintidós de agosto de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal,³ se advierte que fue presentada de manera oportuna.

Con respecto a la acción de inconstitucionalidad 69/2018 promovida por el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, el escrito respectivo se depositó el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho en la Oficina del Servicio Postal Mexicano en Morelia, Michoacán; de ahí, que su presentación fue dentro del plazo correspondiente.

TERCERO.—Legitimación. A continuación se procede a analizar la legitimación de los promoventes de la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018, al tratarse de un presupuesto indispensable para su ejercicio.

¹ Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

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

² Foja 395 del expediente.

³ Véase el sello visible al reverso de la foja 36 vuelta del expediente.



De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que los organismos de protección de derechos humanos equivalentes a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes expedidas por las Legislaturas Locales.⁴

Asimismo, conforme a los artículos 59, en relación con el diverso 11, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,⁵ las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

Ahora, en el caso, si quien suscribe la acción de inconstitucionalidad 67/2018 es Luis Raúl González Pérez, en su entonces carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuya personalidad acreditó con copia certificada del nombramiento otorgado por el Pleno del Senado de la República el trece de noviembre de dos mil catorce, para el periodo 2014-2019, que obra a foja treinta y siete de autos, siendo dicha Comisión uno de los entes que pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad contra leyes expedidas por las

⁴ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. 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."

⁵ "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

"Artículo 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."



Legislaturas Locales, entonces, se advierte que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **cuenta con la legitimación necesaria** para promover el presente asunto.

Por lo que hace a la acción de inconstitucionalidad 69/2018, ésta fue promovida por Víctor Manuel Serrato Lozano, en su calidad de presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, carácter que acreditó con copia certificada de la Minuta Número tres de ocho de diciembre de dos mil quince, signada por el presidente de la mesa directiva y por los secretarios primero, segundo y tercero, todos del Congreso del Estado de Michoacán.

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia 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."⁶

En este sentido, ambas Comisiones de Derechos Humanos, a través de sus promoventes, acreditan su cargo y además impugnan diversas disposiciones de leyes estatales de carácter general, por estimar que se vulnera la autonomía de los organismos públicos locales y también los derechos de consulta previa para comunidades indígenas, igualdad y no discriminación, dignidad humana e irretroactividad de la ley, reconocidos tanto en la Constitución Federal como en diversos tratados internacionales que protegen derechos humanos, por lo que se estima que cuentan con la legitimación necesaria para promover las presentes acciones de inconstitucionalidad.⁷

⁶ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513.

⁷ Resulta aplicable por analogía la tesis 1a. CCVI/2018 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. Los criterios que establecen que en caso de duda debe favorecerse a la parte trabajadora *–pro operario–*, a la parte imputada por la comisión de un delito *–pro reo–* o a favor de quien intenta una acción *–pro actione–* constituyen cláusulas de cierre que carecen de relación con la selección o construcción del derecho aplicable, ya que tiene que ver con la solución de cuestiones referentes al sentido de un asunto o a aspectos derivados de éste. Ahora bien, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 375/2013, sostuvo que el principio *in dubio pro actione* opera como un criterio para resolver casos de duda en torno a si el Poder Judicial debe o no intervenir en el conocimiento de una cuestión, en términos de su justiciabilidad. Esto es, los órganos jurisdiccionales deben tener claras las facultades y atribuciones que delimitan su ámbito o esfera competencial en función de los medios de impugnación cuyo conocimiento les ha sido constitucional y legalmente conferido; sin embargo, en



CUARTO.—**Causas de Improcedencia.** Las autoridades demandadas no hicieron valer alguna causal de improcedencia o de sobreseimiento.

Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que mediante decreto legislativo número 204, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el veintitrés de diciembre de dos mil diecinueve, se reformaron diversos preceptos del Código Electoral del Estado, entre ellos los numerales 69 Bis, Ter y Quater, impugnados en las acciones de inconstitucionalidad objeto de esta resolución.

Al respecto, resulta necesario dar cuenta con las modificaciones que fueron realizadas por el legislador local para efectos de verificar si se trata de un nuevo acto legislativo.⁸

casos donde no exista claridad respecto a si un asunto es o no justiciable, debe preferirse la protección del derecho de acceso a la jurisdicción. Esto no implica obviar o soslayar requisitos de procedencia o admisibilidad (reglas de competencia), ni omitir interpretaciones que resulten más favorables a las personas (principio pro persona), sino adoptar un criterio de cierre ante la duda acerca de si un requisito de procedencia –que ha sido considerado válido según su interpretación más favorable a la persona– se encuentra o no acreditado, o si un asunto puede encuadrarse dentro de un supuesto de competencia del órgano respectivo."

⁸ Lo anterior de acuerdo con la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), de título, subtítulo y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, registro digital: 2012802.



Texto impugnado en las acciones de inconstitucionalidad, publicado mediante decreto de veintitrés de julio de dos mil dieciocho	Texto reformado mediante decreto de reforma publicado el veintitrés de diciembre de dos mil diecinueve
<p>"Artículo 69 bis. El tribunal contará con un órgano interno de control quien tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos, así como la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la ley de responsabilidades administrativas para el estado de Michoacán de Ocampo por responsabilidades de los servidores públicos del tribunal; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones; así mismo contará con fe pública en sus actuaciones. En el desempeño de su función se sujetará a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, profesionalismo, exhaustividad y transparencia.</p> <p>"El titular del órgano interno de control será nombrado por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, durará en su encargo cinco años y no podrá ser reelecto; estará adscrito administrativamente a la presidencia del tribunal.</p>	<p>"Artículo 69 a). El tribunal contará con un órgano interno de control quien tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos, así como la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo por responsabilidades de los servidores públicos del tribunal; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotado de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones; así mismo contará con fe pública en sus actuaciones. En el desempeño de su función se sujetará a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, profesionalismo, exhaustividad y transparencia.</p> <p>"El titular del órgano interno de control será nombrado por el Pleno, durará en su encargo cinco años y no podrá ser reelecto; estará adscrito administrativamente a la presidencia del tribunal."</p>
<p>"Artículo 69 Ter. El Pleno realizará la evaluación de los aspirantes e integrará y enviará al Congreso la propuesta mediante el procedimiento siguiente:</p> <p>"I. Publicará convocatoria abierta en el Periódico Oficial, en el portal de Internet y en un diario de circulación estatal que contendrá lugar, fecha, plazos, términos y requisitos para el proceso de selección;</p>	<p>"Artículo 69 b). El Pleno realizará la evaluación de los aspirantes mediante el procedimiento siguiente:</p> <p>"I. Publicará convocatoria abierta en el Periódico Oficial, en el portal de Internet y en un diario de circulación estatal que contendrá lugar, fecha, plazos, términos y requisitos para el proceso de selección;</p>



"II. Los nombres de los aspirantes registrados serán publicados en el portal de Internet y en un diario de circulación estatal, a efecto de que cualquier persona, por el término de tres días hábiles, de manera respetuosa, formule y haga llegar al Pleno, observaciones sobre los participantes, acompañando las pruebas que acrediten su dicho;

"III. Los aspirantes deberán someterse a evaluación de eficiencia y competencia, que realizará el Pleno, la cual consistirá en exámenes, escritos u orales sobre los aspectos relacionados con la materia del cargo a que aspira, considerando problemas y normativa;

"IV. El Pleno garantizará que quienes califiquen el examen, no conozcan la identidad del aspirante evaluado; y,

"V. El Pleno remitirá al Congreso la lista acompañada del expediente debidamente foliado y pormenorizado de cada aspirante evaluado, en el que se incluirá la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos constitucionales, el examen practicado y su resultado, para que el Congreso designe de entre los cinco mejor evaluados."

"Artículo 69 Quater. Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

"II. Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;

"III. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar

"II. Los nombres de los aspirantes registrados serán publicados en el portal de Internet y en un diario de circulación estatal, a efecto de que cualquier persona, por el término de tres días hábiles, de manera respetuosa, formule y haga llegar al Pleno, observaciones sobre los participantes, acompañando las pruebas que acrediten su dicho;

"III. Los aspirantes deberán someterse a evaluación de eficiencia y competencia, que realizará el Pleno, la cual consistirá en exámenes, escritos u orales sobre los aspectos relacionados con la materia del cargo a que aspira, considerando problemas y normativa;

"IV. El Pleno garantizará que quienes califiquen el examen, no conozcan la identidad del aspirante evaluado; y,

"V. El Pleno elaborará un expediente debidamente foliado y pormenorizado de cada aspirante evaluado, en el que se incluirá la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos constitucionales, el examen practicado y su resultado."

"Artículo 69 c). Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

"II. Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;

"III. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar



con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso;

"V. No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido por causa grave de algún cargo del sector público o privado;

"VI. No haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; y,

"VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación.

"El órgano interno de control contará con la estructura orgánica, personal y recursos que apruebe el Pleno a propuesta del presidente.

"El titular del órgano interno de control podrá ser sancionado conforme a los términos de la normatividad en materia de responsabilidad de servidores públicos."

con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso;

"V. No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido por causa grave de algún cargo del sector público o privado;

"VI. No haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; y,

"VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación.

"El órgano interno de control contará con la estructura orgánica, personal y recursos que apruebe el Pleno a propuesta del presidente.

"El titular del órgano interno de control podrá ser sancionado conforme a los términos de la normatividad en materia de responsabilidad de servidores públicos."

Estos preceptos constituyen formalmente un nuevo acto legislativo pues fueron objeto de diversas etapas que culminaron con la emisión del Decreto Número 204, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el veintitrés de diciembre de dos mil diecinueve.

No obstante, el comparativo anterior demuestra que sólo se actualizan modificaciones al sentido normativo de los artículos 69 Bis y Ter del Código Electoral del Estado de Michoacán, pues las facultades de nombramiento del titular del Órgano Interno de Control del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, que antes pertenecían al Congreso del Estado, fueron otorgadas al Pleno de dicho tribunal.



Por lo que se trata de una variación que produce un efecto normativo distinto en el sistema de nombramiento de este funcionario e impide que se puedan analizar los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, respecto a estos preceptos, en los que esencialmente aduce que esta facultad le debería corresponder a los órganos de gobierno de cada institución.

En ese sentido, se estima que debe sobreseerse respecto a los artículos 69 Bis y Ter del Código Electoral del Estado de Michoacán, al haber cesado en sus efectos, actualizándose en tal virtud la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁹

Sin embargo, este Tribunal Pleno considera que esta determinación no puede hacerse extensiva respecto al artículo 69 Quater, en virtud de que dicho precepto sólo tuvo una modificación en el inciso de su numeración, quedando ahora como artículo 69 c), pero sin que se hiciera algún cambio en cuanto a su contenido.

Por tanto, toda vez que con dicha reforma el numeral impugnado únicamente quedó identificado con un inciso distinto, pero su contenido se mantuvo exactamente igual, es decir, no existió un cambio en el sentido normativo de la hipótesis regulada, no puede considerarse un nuevo acto legislativo y, por tanto, se estima que no han cesado los efectos de dicho acto.

De ahí que resulte indispensable que este órgano proceda al estudio de su constitucionalidad a la luz de los argumentos hechos valer por la parte promotora de la acción de inconstitucionalidad 67/2018; en la inteligencia de que en

⁹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."

"Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

"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."



atención a la aludida reforma, en lo subsecuente, se hará referencia al numeral reformado, esto es, 69 c), en lugar del originalmente impugnado –69 Quater– del Código Electoral del Estado de Michoacán.

Consecuentemente, al no advertirse alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso, se procede a analizar el fondo del asunto.

QUINTO.—Consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Michoacán de Ocampo. Análisis del primer concepto de invalidez hecho valer por el titular de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, en la acción de inconstitucionalidad 69/2018.

En el primer agravio hecho valer por la accionante, aduce que debe declararse la invalidez de los artículos 2o., fracción VI, 3, 84, 107, 108, 109 y 109 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 46, 47, 64, fracciones XI, XIII y XIV, 65, fracción V, 69 Bis, 69 Ter y 69 Quater del Código Electoral; 106, fracción IV, 117, fracción XXIII y 119 Bis de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 12, fracción III, 19, fracción IV, 27, fracción XXI, 34, fracciones XV y XVI, 36, 37, 38, 39, 40, fracción X, 60, fracción VIII, 83, fracción II, 84, 123 y 124 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, y 67, fracción VIII, 71, fracción II, 79, fracción XIV, 85, fracción VI, 106, párrafos cuarto y sexto, y 113, primer párrafo y fracciones III y VI, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso, todos del Estado de Michoacán de Ocampo.

Lo anterior, porque considera que durante el procedimiento legislativo se violó el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas de la mencionada entidad federativa.

Argumenta que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversos criterios jurisprudenciales y sentencias relevantes, que los órganos legislativos donde existan comunidades de origen, no gozan de una facultad discrecional soberana, pues su marco de atribuciones está limitado por el principio de autodeterminación de los pueblos de origen, por lo que previo a la emisión de cualquier norma debe realizarse una consulta para determinar si aquéllos están de acuerdo o no con la nueva disposición.



Sostiene que el decreto impugnado impacta en forma directa en cómo se designará al contralor del Poder Judicial, del Instituto Electoral, del Tribunal Electoral, del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, y de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, todos del Estado de Michoacán de Ocampo, lo que incide de forma directa en la organización y atribuciones de regiones enteras donde se asientan pueblos originarios.

Previamente a la resolución del agravio, es importante destacar que la Segunda Sala¹⁰ efectivamente se pronunció en torno al derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados como un elemento fundamental para garantizar su participación en las decisiones políticas del país que puedan afectar sus derechos, derecho que se encuentra reconocido a favor de las comunidades indígenas y afromexicanas, en el artículo 2o. de la Constitución Federal y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Se destacó que ese derecho constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales –ancestrales– que la Ley Suprema y los tratados internacionales les reconocen, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado, lo que representa para éste una obligación en el sentido de llevar a cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos.

La Segunda Sala aclaró que *"lo anterior no significa que el Estado deba consultar a los pueblos y comunidades indígenas siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, pues se llegaría al absurdo de tener que consultarlos incluso para la emisión de alguna ley o decisión administrativa"*,¹¹ así como que *"la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que*

¹⁰ Amparos en revisión 499/2015 y 500/2015, falladas en sesión de cuatro de noviembre de dos mil quince.

¹¹ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 12o. periodo de sesiones, Tema 3, Informe del relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: James Anaya, 15 de julio de 2009, A/HRC/12/34, párrafo 43.



las comunidades indígenas deben ser consultadas en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos¹² sobre su entorno".

Por último, precisó que han identificado –de forma enunciativa mas no limitativa– una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) posible reasentamiento; 4) agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) desorganización social y comunitaria; e, 7) impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.

En aquella ocasión, la Segunda Sala se pronunció sobre el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas con motivo de una solicitud para la liberación al ambiente de soya genéticamente modificada, en la que después de determinar que esa circunstancia podía llegar a tener impactos significativos sobre las comunidades indígenas involucradas, determinó que éstas debían ser previamente consultadas conforme a los estándares internacionales mínimos en la materia establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a saber, a través de una consulta previa al acto, culturalmente adecuada, informada y que se lleve a cabo de buena fe.

El contenido de dichos estándares internacionales mínimos quedó explicado en la siguiente tesis 2a. XXIX/2016 (10a.):

"PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO. De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los Jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe

¹² CoIDH, *Casos: Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafos 134-136.



llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada."

Por otra parte, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018,¹³ reconoció que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a estas comunidades, 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

¹³ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de votos, y con reservas de criterio expresadas por los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Ministro Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

En este precedente se retomaron diversas consideraciones de lo resuelto por el propio Tribunal Pleno en la controversia constitucional 32/2012, acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, acción de inconstitucionalidad 31/2014, acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, acción de inconstitucionalidad 84/2017 y en la acción de inconstitucionalidad 151/2017.



de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta.

De igual manera, respecto a la consulta en el marco de procesos legislativos, se señaló en dicho precedente 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,¹⁴ la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas,¹⁵ la Ley de la

¹⁴ **Artículo 10.** 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."

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."

¹⁵ 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:

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. ..."



Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (ya abrogada),¹⁶ o la nueva Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas¹⁷ 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

"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."

¹⁶ **"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 registrará 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."

¹⁷ 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:

" ...



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.

Considerando lo anterior, este Alto Tribunal considera que el agravio en estudio resulta infundado, esencialmente porque las normas impugnadas no inciden en la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, lo cual se corrobora a continuación:

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo

"Artículo 2. ...

"I. a la V. ...

"VI. Contraloría interna: Órgano de control;

"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 afroamericanas 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 afroamericanas, 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 afroamericano; ..."



"VII. Estado: Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo;

"VIII. Ley: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán;

"IX. Magistrado: Integrante del Pleno y titular de alguna de las salas civiles o penales;

"X. Periódico Oficial: Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo;

"XI. Pleno: Máximo órgano colegiado de carácter jurisdiccional que se integra y funciona con los Magistrados penales y civiles, así como su presidente;

"XII. Poder Judicial: El Poder Judicial del Estado de Michoacán;

"XIII. Tribunal de enjuiciamiento: El órgano jurisdiccional del fuero común integrado por uno o tres juzgadores, que interviene después del auto de apertura a juicio oral, hasta el dictado y explicación de sentencia; y,

"XIII. Tribunal de alzada: El órgano jurisdiccional integrado por uno o tres Magistrados, que resuelven la apelación y los recursos de impugnación contra las resoluciones que dicten los Jueces de primera instancia, Jueces de Control, tribunal de enjuiciamiento y Jueces de ejecución de sanciones."

"**Artículo 3.** Son órganos del Poder Judicial:

"I. a la IV. ...

"V. Los tribunales de enjuiciamiento;

"VI. El Centro Estatal de Justicia Alternativa y Restaurativa; y,

"VII. La contraloría interna."

"**Artículo 84.** La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, está a cargo del Consejo, en los términos que establece la Constitución y esta ley.



El Consejo posee autonomía técnica y de gestión. El control sobre la fiscalización de los ingresos y egresos estará a cargo de la contraloría interna."

"Artículo 107. Para auxiliarse en las funciones de control administrativo, el Consejo contará con una contraloría interna que tendrá a su cargo la vigilancia, control y evaluación administrativa del Poder Judicial. Igualmente llevará el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos del Poder Judicial. Corresponde a la contraloría vigilar que la administración del presupuesto del Poder Judicial sea eficaz, honesta y ajustada a la normatividad aplicable, informando del resultado de las auditorías y revisiones que practique al Consejo.

"El reglamento interior determinará los procedimientos y demás atribuciones que le correspondan al órgano interno de control."

"Artículo 108. La contraloría interna coadyuvará con la Comisión de Vigilancia y Disciplina. El contralor será designado por el Pleno del Consejo y ratificado por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, durará en su encargo cinco años y no podrá ser reelecto, será removido en los términos y por las causas previstas en la Constitución y en la normatividad de la materia, estará adscrito administrativamente a la presidencia y tendrá las siguientes atribuciones:

"I. a la VIII. ...

"El Consejo realizará la evaluación de los aspirantes, integrará y enviará al Congreso la designación mediante el procedimiento siguiente:

"I. Publicará convocatoria abierta en el Periódico Oficial, en su portal de Internet y en un diario de circulación estatal que contendrá lugar, fecha, plazos, términos y requisitos para el proceso de selección;

"II. Los nombres de los aspirantes registrados serán publicados en su portal de Internet y en un diario de circulación estatal, a efecto de que cualquier persona, por el término de tres días hábiles, de manera respetuosa, formule y haga llegar al Consejo observaciones sobre los participantes, acompañando las pruebas que acrediten su dicho;



"III. Los aspirantes deberán someterse a evaluación de eficiencia y competencia, que realizará el Consejo, la cual consistirá en exámenes, escritos u orales sobre los aspectos relacionados con la materia del cargo a que aspira, considerando problemas y normativa;

"IV. El Consejo garantizará que quienes califiquen el examen, no conozcan la identidad del aspirante evaluado; y,

"V. El Consejo remitirá al Congreso la designación, acompañada del expediente debidamente foliado y pormenorizado, en el que se incluirá la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos constitucionales, el examen practicado y su resultado."

"**Artículo 109.** Cuando derivado del ejercicio de las funciones de la contraloría interna, se presuma la existencia de responsabilidad, será sancionado de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo."

"**Artículo 109 Bis.** Para ser titular del órgano de control se deberán cumplir los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

"II. Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;

"III. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;

"IV. No haber sido condenado por delito doloso;

"V. No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido por causa grave de algún cargo del sector público o privado;



"VI. No haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; y,

"VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación; ..."

Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo

"**Artículo 46.** La contraloría es el órgano de control interno del instituto que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos, así como de conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del instituto; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.

"En el desempeño de su función se sujetará a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, profesionalismo, exhaustividad y transparencia. El titular de la contraloría será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los diputados del Congreso, durará en su encargo cinco años y no podrá ser reelecto, estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General.

"El Consejo General realizará la evaluación de los aspirantes, se integrará y enviará al Congreso la propuesta mediante el procedimiento siguiente:

"I. Publicará convocatoria abierta en el Periódico Oficial, en su portal de Internet y en un diario de circulación estatal que contendrá lugar, fecha, plazos, términos y requisitos para el proceso de selección;

"II. Los nombres de los aspirantes registrados serán publicados en el portal de Internet y en un diario de circulación estatal, a efecto de que cualquier persona, por el término de tres días hábiles, de manera respetuosa, formule y haga llegar al Consejo General observaciones sobre los participantes, acompañando las pruebas que acrediten su dicho;

"III. Los aspirantes deberán someterse a evaluación de eficiencia y competencia, que realizará el Consejo General, la cual consistirá en exámenes, escritos



u orales sobre los aspectos relacionados con la materia del cargo a que aspira, considerando problemas y normativa;

"IV. El Consejo General garantizará que quienes evalúen el examen, no conozcan la identidad del aspirante evaluado; y,

"V. El Consejo General remitirá al Congreso la lista, acompañada del expediente debidamente foliado y pormenorizado de cada aspirante evaluado, en el que se incluirá la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos constitucionales, el examen practicado y su resultado, para que el Congreso designe de entre los cinco mejor evaluados."

"**Artículo 47.** Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

"II. Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;

"III. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título de licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso;

"V. No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido por causa grave de algún cargo del sector público o privado;

"VI. No haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; y,

"VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación."



"Artículo 64. ...

"I. a la X. ...

"XI. Designar al secretario general del tribunal, a los secretarios proyectistas y a los demás funcionarios del tribunal con excepción del titular del órgano interno de control;

"XII. ...

"XIII. Resolver de manera definitiva los medios de impugnación de su competencia; y los procedimientos sancionadores que le sean remitidos por el instituto;

"XIV. Llevar a cabo el procedimiento para la designación del titular del órgano interno de control; y,

"XV. Las demás que le otorgue el presente código y otras disposiciones legales."

"Artículo 65. ...

"I. a la IV. ...

"V. Proponer al Pleno la designación del secretario general y secretario proyectista adscrito a la presidencia, designar al personal administrativo a su cargo y enviar al Congreso del Estado, la propuesta para designar al titular del órgano interno de control;

"VI. a XV. ..."

"Artículo 69 c). Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;



"II. Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;

"III. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso;

"V. No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido por causa grave de algún cargo del sector público o privado;

"VI. No haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; y,

"VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación.

"El órgano interno de control contará con la estructura orgánica, personal y recursos que apruebe el Pleno a propuesta del presidente.

"El titular del órgano interno de control podrá ser sancionado conforme a los términos de la normatividad en materia de responsabilidad de servidores públicos."

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo

"Artículo 106. ...

"I. a III.

"IV. El órgano interno de control;

"V. a VII. ..."



"Artículo 117. ...

"I. a la XXII. ...

"XXIII. Nombrar a los servidores públicos que formen parte del Instituto, con excepción del titular del órgano interno de control.

"XXIV. a la XXVII. ..."

"Artículo 119 Bis. El titular del órgano interno de control será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los diputados del Congreso, durará en su encargo cinco años y no podrá ser reelecto, estará adscrito administrativamente a la presidencia.

"El Pleno realizará la evaluación de los aspirantes, se integrará y enviará al Congreso la propuesta mediante el procedimiento siguiente:

"I. Publicará convocatoria abierta en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, en el portal de Internet y en un diario de circulación estatal que contendrá lugar, fecha, plazos, términos y requisitos para el proceso de selección;

"II. Los nombres de los aspirantes registrados serán publicados en su portal de Internet y en un diario de circulación estatal, a efecto de que cualquier persona, por el término de tres días hábiles, de manera respetuosa, formule y haga llegar al Pleno, observaciones sobre los participantes, acompañando de las documentales que acrediten su dicho;

"III. Los aspirantes deberán someterse a evaluación de eficiencia y competencia, que realizará el Pleno, la cual consistirá en exámenes sobre aspectos relacionados con la materia del cargo a que aspira, considerando problemática y normativa;

"IV. El Pleno garantizará que quienes califiquen el examen, no conozcan la identidad del aspirante evaluado; y,



"V. El Pleno por conducto de su presidente, remitirá al Congreso la lista, acompañada del expediente debidamente foliado y pormenorizado de cada aspirante evaluado, en el que se incluirá la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos constitucionales, el examen practicado y su resultado, para que el Congreso designe de entre los cinco mejor evaluados.

"Para ser titular del órgano interno de control deben reunirse los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

"II. Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;

"III. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso;

"V. No haber sido inhabilitado o sancionado por causa grave en el desempeño del empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido por causa grave de algún cargo del sector público o privado;

"VI. No haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; y,

"VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación."

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo

"**Artículo 12.** La Comisión se integra por:

"I. a II. ...



"III. El órgano interno de control;

"IV. a XIII. ..."

"**Artículo 19.** Dependen directamente del presidente:

"I. a III. ..."

"IV. Derogada.

"V. a XI. ..."

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

"I. a XX. ..."

"XXI. Derogada.

"XXII. a XXVII. ..."

"**Artículo 34.** El consejo tendrá las siguientes atribuciones:

"I. a XIV. ..."

"XV. Sancionar al titular del órgano interno de control por faltas administrativas no graves;

"XVI. Recibir las declaraciones del titular del órgano interno de control y remitirla al área correspondiente de conformidad con lo establecido en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo;

"XVII. y XVIII. ..."

"**Artículo 36.** El órgano interno de control es el área encargada de la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo."



"Artículo 37. Al frente del órgano interno de control habrá un titular, que será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los diputados del Congreso, durará en su encargo cinco años y no podrá ser reelecto, estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo.

"El Consejo realizará la evaluación de los aspirantes, se integrará y enviará al Congreso la propuesta mediante el procedimiento siguiente:

"I. Publicará convocatoria abierta en el Periódico Oficial, en su portal de Internet y en un diario de circulación estatal que contendrá lugar, fecha, plazos, términos y requisitos para el proceso de selección;

"II. Los nombres de los aspirantes registrados serán publicados en su portal de Internet y en un diario de circulación estatal, a efecto de que cualquier persona, por el término de tres días hábiles, de manera respetuosa, formule y haga llegar al Consejo observaciones sobre los participantes, acompañando las pruebas que acrediten su dicho;

"III. Los aspirantes deberán someterse a evaluación de eficiencia y competencia, que realizará el Consejo, la cual consistirá en exámenes, escritos u orales sobre los aspectos relacionados con la materia del cargo a que aspira, considerando problemas y normativa;

"IV. El Consejo garantizará que quienes califiquen el examen, no conozcan la identidad del aspirante evaluado; y,

"V. El Consejo remitirá al Congreso la lista, acompañada del expediente debidamente foliado y pormenorizado de cada aspirante evaluado, en el que se incluirá la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos constitucionales, el examen practicado y su resultado, para que el Congreso designe de entre los cinco con más alta evaluación."

"Artículo 38. Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;



"II. Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;

"III. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso;

"V. No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido por causa grave de algún cargo del sector público o privado;

"VI. No haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; y,

"VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación."

"Artículo 39. El titular del órgano interno de control será sancionado y removido conforme a los términos de la normatividad en materia de responsabilidad de servidores públicos. El Consejo resolverá sobre la aplicación de las sanciones a éste por faltas administrativas no graves."

"Artículo 40. El titular del órgano interno de control tendrá las siguientes atribuciones:

"I. a la IX. ...

"X. Recibir y registrar las declaraciones que deban presentar los servidores públicos de la Comisión, con excepción de sus declaraciones que serán entregadas al Consejo; así como, verificar y practicar las investigaciones que fueran pertinentes de conformidad con la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo y las disposiciones reglamentarias aplicables;



"XI. y XII. ..."

"Artículo 60. ..."

"I. a VII. ..."

"VIII. Turnar al titular del órgano interno de control las quejas presentadas contra los servidores públicos de la Comisión; y,

"IX. ..."

"Artículo 83. ..."

"I. ..."

"II. Cuando derivado de las revisiones efectuadas por el órgano interno de control, se determine que existen actos u omisiones que impliquen abuso, negligencia o ejercicio indebido en el desempeño del empleo, cargo o comisión;

"III. a la XI. ..."

"Artículo 84. El titular del órgano interno de control, instaurará el procedimiento previsto en la ley que regula la materia de responsabilidades de los servidores públicos; cuando los servidores públicos de la Comisión, incurran en alguna de las causales a que hace mención el artículo anterior e impondrá las sanciones que señale la misma ley."

"Artículo 123. El presidente, los visitadores regionales, los visitadores auxiliares, el secretario ejecutivo, el coordinador de orientación legal, quejas y seguimiento y el titular del órgano interno de control tendrán fe pública en sus actuaciones para certificar la veracidad de los hechos en relación con las quejas, inconformidades, declaraciones y demás documentos presentados ante la Comisión."

"Artículo 124. Las funciones del presidente, de los visitadores regionales y auxiliares, del secretario ejecutivo, del coordinador de Orientación Legal, Quejas y Seguimiento, del coordinador de Estudios, Divulgación y Capacitación de los Derechos Humanos, de los Subcoordinadores, del titular del órgano interno de



control y la Coordinación Administrativa serán incompatibles con el ejercicio de cualquier otro empleo, cargo o comisión en el sector público, partidos u organizaciones políticas, excepción hecha de los de instrucción y beneficencia siempre y cuando no interfieran con el horario de labores de la Comisión, tampoco podrán desempeñarse como ministro de culto religioso. ..."

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo

"Artículo 67. ...

"I. a VII...

"VIII. Las propuestas de consejeros ciudadanos y Magistrados para la integración del Instituto Electoral de Michoacán y el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, así como del nombramiento de los titulares de los órganos internos de control de ambos órganos del Estado;

"IX. y X. ..."

"Artículo 71. ...

"I. ...

"II. Los relativos al nombramiento y destitución del presidente y consejeros, así como el nombramiento del titular del Órgano Interno de Control de la Comisión Estatal de Derechos Humanos;

"III. a XV. ..."

"Artículo 79. ...

"I. a la XIII. ...

"XIV. Los relativos al nombramiento del titular del Órgano Interno de Control del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales;



"XV. Los análogos a los anteriores que, a juicio del presidente del Congreso, sean materia del análisis de esta Comisión."

"Artículo 85. ...

"I. a V...

"VI. La elección de los integrantes del Consejo del Poder Judicial, así como, la ratificación del titular del órgano interno de control de dicho órgano;

"VII. a la IX. ..."

"Artículo 106. ...

"I. a IV. ...

"...

"Para ser contralor interno, se deben reunir los requisitos siguientes:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;

"II. Tener más de treinta años de edad, el día de la designación;

"III. Poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años, título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones;

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso;

"V. No haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, ni removido por causa grave de algún cargo del sector público o privado;



"VI. No haber desempeñado cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; y,

"VII. No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación.

"...

"Los titulares de los órganos mencionados son nombrados por al menos el cincuenta por ciento más uno de los miembros del Congreso a propuesta de la Junta, con excepción del contralor interno que será designado con el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y del titular de la Auditoría Superior quien será designado conforme a lo establecido en la Constitución. ..."

"Artículo 113. Para el control, revisión y fiscalización del ejercicio del presupuesto de egresos del Congreso, así como para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, hay una contraloría interna dependiente de la Junta de Coordinación Política, quien contará con autonomía técnica y de gestión y tiene las siguientes atribuciones:

"I. a II. ...

"III. Llevar a cabo auditorías, recibir quejas, llevar a cabo la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos establecidos en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo;

"IV. a la V. ...

"VI. Recibir la declaración de situación patrimonial, de intereses y constancia de declaración fiscal de los servidores públicos del Poder Legislativo;

"VII. a la IX. ..."



Los preceptos legales impugnados prevén los requisitos y procedimientos para la designación de los titulares de las contralorías internas y de los órganos internos de control, en el Poder Judicial; Instituto Electoral; Tribunal Electoral; Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; la Comisión Estatal de los Derechos Humanos; y el Congreso; todos del Estado de Michoacán de Ocampo; igualmente, los preceptos impugnados prevén las facultades de dichos servidores públicos, la duración en el cargo y los principios que rigen su función.

De acuerdo con lo anterior, los preceptos citados son de naturaleza orgánica pues prevén la manera en que se conforman entes públicos del Estado de Michoacán de Ocampo, es decir, prevén reglas de organización administrativa. Por tanto, las normas en cuestión inciden directamente en el ámbito interno de los mencionados órganos del Estado de Michoacán de Ocampo.

Es por ello que si las normas controvertidas fueron creadas por el legislador para regular aspectos orgánicos de instituciones públicas, no se advierte que su contenido y eventual aplicación genere impactos significativos o una afectación en el entorno de los pueblos y comunidades indígenas a que se refiere la parte accionante, pues son normas que únicamente prevén los procedimientos de nombramiento y ratificación de servidores públicos, sin que afecten de forma directa y diferenciada a las comunidades indígenas o afromexicanas.

En consecuencia, con la emisión de dichas normas no existe alguna vulneración al derecho de libre autodeterminación salvaguardado en el artículo 2o. de la Constitución Federal.

En efecto, con lo establecido por el legislador local no se advierte algún impacto significativo que involucre a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Michoacán de Ocampo, en alguno de los siguientes aspectos:

- 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional,
- 2) el desalojo de sus tierras,
- 3) posible reasentamiento,



- 4) agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural,
- 5) destrucción y contaminación del ambiente tradicional,
- 6) desorganización social y comunitaria; e,
- 7) impactos negativos sanitarios y nutricionales.

En ese sentido, si las normas reclamadas tienen como finalidad definir los procedimientos para designación y reglas de actuación de los titulares de las contralorías internas y de los órganos internos de control, impacta directamente en la conformación de órganos públicos, esencialmente, a la relación que existe entre estos entes y los servidores públicos que forman parte de los mismos.

En efecto, las contralorías internas, o como más recientemente se les ha denominado, órganos internos de control, tienen la función de fiscalizar todos los ingresos y egresos, así como la investigación y sanción de los servidores públicos, de la institución en la que se encuentren insertos orgánicamente, empero, en el ejercicio de dicha función no existe alguna afectación, directa o indirecta, en la libre autodeterminación de los pueblos o comunidades indígenas del Estado de Michoacán de Ocampo.

Si bien la legitimidad en el nombramiento de los servidores públicos es una cuestión de interés público, no se advierte que, en el caso particular, los pueblos y comunidades indígenas se ubiquen en una especial situación en el orden jurídico, para que ejercieran el derecho a ser consultados durante el procedimiento legislativo del que emanaron los preceptos legales impugnados, pues al regularse el procedimiento de designación para acceder a ciertos cargos, se afecta de manera uniforme a todos los ciudadanos de la entidad federativa, independientemente de su autoadscripción o pertenencia a alguna de estas comunidades.

En esos términos, el primer concepto de invalidez resulta infundado.

SEXTO.—Nombramiento de los titulares de los órganos internos de control por el Congreso Local. Análisis de los conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno hechos valer por el titular de la Comisión Estatal de los



Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, en la acción de inconstitucionalidad 69/2018.

La parte accionante, esencialmente, argumenta que el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo no cuenta con competencia constitucional para designar a los titulares de las contralorías y de los órganos internos de control, en el Poder Judicial; Instituto Electoral; Tribunal Electoral; Comisión Estatal de los Derechos Humanos; así como en el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Asimismo, aduce que la facultad que se otorgó el Congreso Local vulnera los principios de división de poderes y de autonomía, pues estima que la facultad de designar a los titulares del órgano interno de control debe corresponder a los órganos de gobierno de cada institución, para decidir sobre su funcionamiento intraorgánico.

Los preceptos impugnados que prevén el nombramiento o ratificación del titular de la contraloría interna, o bien, del órgano interno de control, por el Congreso Local son: artículo 108, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial;¹⁸

¹⁸ "Artículo 108. La contraloría interna coadyuvará con la Comisión de Vigilancia y Disciplina. El contralor será designado por el Pleno del Consejo y ratificado por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, durará en su encargo cinco años y no podrá ser reelecto, será removido en los términos y por las causas previstas en la Constitución y en la normatividad de la materia, estará adscrito administrativamente a la presidencia y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"El Consejo realizará la evaluación de los aspirantes, integrará y enviará al Congreso la designación mediante el procedimiento siguiente:

"I. Publicará convocatoria abierta en el Periódico Oficial, en su portal de Internet y en un diario de circulación estatal que contendrá lugar, fecha, plazos, términos y requisitos para el proceso de selección;

"II. Los nombres de los aspirantes registrados serán publicados en su portal de Internet y en un diario de circulación estatal, a efecto de que cualquier persona, por el término de tres días hábiles, de manera respetuosa, formule y haga llegar al Consejo observaciones sobre los participantes, acompañando las pruebas que acrediten su dicho;

"III. Los aspirantes deberán someterse a evaluación de eficiencia y competencia, que realizará el Consejo, la cual consistirá en exámenes, escritos u orales sobre los aspectos relacionados con la materia del cargo a que aspira, considerando problemas y normativa;

"IV. El Consejo garantizará que quienes califiquen el examen, no conozcan la identidad del aspirante evaluado; y,

"V. El Consejo remitirá al Congreso la designación, acompañada del expediente debidamente foliado y pormenorizado, en el que se incluirá la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos constitucionales, el examen practicado y su resultado."



artículo 46 del Código Electoral;¹⁹ artículo 119-Bis de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales,²⁰ y; artículo

¹⁹ "Artículo 46. La contraloría es el órgano de control interno del instituto que tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos, así como de conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del Instituto; en el ejercicio de sus atribuciones estará dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones.

"En el desempeño de su función se sujetará a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, profesionalismo, exhaustividad y transparencia. El titular de la contraloría será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los diputados del Congreso, durará en su encargo cinco años y no podrá ser reelecto, estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo General.

"El Consejo General realizará la evaluación de los aspirantes, se integrará y enviará al Congreso la propuesta mediante el procedimiento siguiente:

"I. Publicará convocatoria abierta en el Periódico Oficial, en su portal de Internet y en un diario de circulación estatal que contendrá lugar, fecha, plazos, términos y requisitos para el proceso de selección;

"II. Los nombres de los aspirantes registrados serán publicados en el portal de Internet y en un diario de circulación estatal, a efecto de que cualquier persona, por el término de tres días hábiles, de manera respetuosa, formule y haga llegar al Consejo General observaciones sobre los participantes, acompañando las pruebas que acrediten su dicho;

"III. Los aspirantes deberán someterse a evaluación de eficiencia y competencia, que realizará el Consejo General, la cual consistirá en exámenes, escritos u orales sobre los aspectos relacionados con la materia del cargo a que aspira, considerando problemas y normativa;

"IV. El Consejo General garantizará que quienes evalúen el examen, no conozcan la identidad del aspirante evaluado; y,

"V. El Consejo General remitirá al Congreso la lista, acompañada del expediente debidamente foliado y pormenorizado de cada aspirante evaluado, en el que se incluirá la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos constitucionales, el examen practicado y su resultado, para que el Congreso designe de entre los cinco mejor evaluados."

²⁰ "Artículo 119 Bis. El titular del órgano interno de control será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los diputados del Congreso, durará en su encargo cinco años y no podrá ser reelecto, estará adscrito administrativamente a la presidencia.

"El Pleno realizará la evaluación de los aspirantes, se integrará y enviará al Congreso la propuesta mediante el procedimiento siguiente:

"I. Publicará convocatoria abierta en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, en el portal de Internet y en un diario de circulación estatal que contendrá lugar, fecha, plazos, términos y requisitos para el proceso de selección;

"II. Los nombres de los aspirantes registrados serán publicados en su portal de Internet y en un diario de circulación estatal, a efecto de que cualquier persona, por el término de tres días hábiles, de manera respetuosa, formule y haga llegar al Pleno, observaciones sobre los participantes, acompañando de las documentales que acrediten su dicho;

"III. Los aspirantes deberán someterse a evaluación de eficiencia y competencia, que realizará el Pleno, la cual consistirá en exámenes sobre aspectos relacionados con la materia del cargo a que aspira, considerando problemática y normativa;

"IV. El Pleno garantizará que quienes califiquen el examen, no conozcan la identidad del aspirante evaluado; y,



37 Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos;²¹ todos del Estado de Michoacán de Ocampo; en los referidos preceptos se prevé que el nombramiento o ratificación se realizará conforme a lo siguiente:

a) Contraloría del Poder Judicial del Estado de Michoacán: el titular es designado por el Pleno del Consejo y **ratificado** por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.

b) Contraloría del Instituto Electoral de Michoacán: el titular de la contraloría es **nombrado** por el voto de las dos terceras partes de los diputados del Congreso.

c) Órgano Interno de Control del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: el titular es **nombrado** por el voto de las dos terceras partes de los diputados del Congreso.

"V. El Pleno por conducto de su presidente, remitirá al Congreso la lista, acompañada del expediente debidamente foliado y pormenorizado de cada aspirante evaluado, en el que se incluirá la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos constitucionales, el examen practicado y su resultado, para que el Congreso designe de entre los cinco mejor evaluados. ..."

²¹ "Artículo 37. Al frente del órgano interno de control habrá un titular, que será nombrado por el voto de las dos terceras partes de los diputados del Congreso, durará en su encargo cinco años y no podrá ser reelecto, estará adscrito administrativamente a la presidencia del Consejo.

"El Consejo realizará la evaluación de los aspirantes, se integrará y enviará al Congreso la propuesta mediante el procedimiento siguiente:

"I. Publicará convocatoria abierta en el Periódico Oficial, en su portal de Internet y en un diario de circulación estatal que contendrá lugar, fecha, plazos, términos y requisitos para el proceso de selección;

"II. Los nombres de los aspirantes registrados serán publicados en su portal de Internet y en un diario de circulación estatal, a efecto de que cualquier persona, por el término de tres días hábiles, de manera respetuosa, formule y haga llegar al Consejo observaciones sobre los participantes, acompañando las pruebas que acrediten su dicho;

"III. Los aspirantes deberán someterse a evaluación de eficiencia y competencia, que realizará el Consejo, la cual consistirá en exámenes, escritos u orales sobre los aspectos relacionados con la materia del cargo a que aspira, considerando problemas y normativa;

"IV. El Consejo garantizará que quienes califiquen el examen, no conozcan la identidad del aspirante evaluado; y,

"V. El Consejo remitirá al Congreso la lista, acompañada del expediente debidamente foliado y pormenorizado de cada aspirante evaluado, en el que se incluirá la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos constitucionales, el examen practicado y su resultado, para que el Congreso designe de entre los cinco con más alta evaluación."



d) Órgano Interno de Control de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo: el titular es **nombrado** por el voto de las dos terceras partes de los diputados del Congreso.

Ahora bien, para efectos de resolver este planteamiento es importante precisar que este Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 53/2017 y su acumulada 57/2017,²² reconoció que a raíz de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción –publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince– se modificaron diversos preceptos de la Constitución General, con el objetivo de establecer medidas institucionales tendientes a prevenir, detectar y sancionar las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno.

Entre las disposiciones que fueron modificadas se encuentra el artículo 109 constitucional,²³ que en su nueva formulación establece que: (i) a los servidores

²² Resuelta por este Tribunal Pleno el veintinueve de agosto de dos mil diecisiete.

El apartado de esta acción de inconstitucionalidad que analizó el nombramiento y destitución del titular del órgano interno de control del Instituto Electoral Local fue aprobado por mayoría de ocho votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

²³ **"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.

"Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas 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.

"...

"Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquellas distintas a las que son competencia del



públicos que con sus actos u omisiones afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en sus cargos, se les aplicarán sanciones administrativas, cuyos procedimientos serán establecidos por la ley; (ii) aquellas faltas administrativas que sean graves, serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o bien, por sus homólogos en los Estados, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa competente; (iii) aquellas faltas que no sean graves, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control; (iv) **los entes públicos estatales deben contar con órganos internos de control que tendrán, en su ámbito de competencia, las atribuciones para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; sancionar aquellas que no son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos y participaciones federales, y denunciar hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.**

Pues bien, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis el Congreso de la Unión, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-V, constitucional y segundo transitorio de la citada reforma,²⁴ expidió la Ley General de Respon-

Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

"Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior; y, ..."

²⁴ **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.

"Segundo. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente decreto y en las leyes que derivan del mismo."



bilidades Administrativas la cual, al desarrollar los lineamientos constitucionales del artículo 109, señala que los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos **serán nombrados en términos de sus respectivas leyes.**²⁵

Por su parte, al delimitar las faltas administrativas de los servidores públicos, clasifica estas conductas como no graves o graves²⁶ siguiendo la distinción del artículo 109 y precisa que las primeras serán sancionadas por la Secretaría de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal o sus homólogos en las entidades federativas;²⁷ mientras que la sanción de las segundas corresponde al Tri-

²⁵ **"Artículo 20.** Para la selección de los integrantes de los órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de sus respectivas leyes."

²⁶ **"Artículo 3.** Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XV. Falta administrativa no grave: Las faltas administrativas de los servidores públicos en los términos de la presente ley, **cuya sanción corresponde a las secretarías y a los órganos internos de control;**

"XVI. Falta administrativa grave: Las faltas administrativas de los servidores públicos catalogadas como graves en los términos de la presente ley, **cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas; ...**

"XXIV. Secretarías: La Secretaría de la Función Pública en el Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas; ..."

²⁷ **"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, sustanciación 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, 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 sustanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley.

"Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los órganos internos de control serán competentes para: ..."



bunal Federal de Justicia Administrativa o sus homólogos en las entidades federativas.²⁸

Así, por cuanto hace al establecimiento del órgano interno de control en los entes públicos estatales, la Constitución prevé expresamente que éstos tendrán, entre otras, atribuciones relacionadas con la investigación de conductas que puedan implicar responsabilidad administrativa y con la sanción de aquellas que no sean competencia del Tribunal de Justicia Administrativa, es decir, que no sean graves.

Sin embargo, del texto constitucional no se desprenden lineamientos que indiquen, cómo debe realizarse la designación del titular de los órganos internos de control, por lo que este Tribunal Pleno considera que tratándose de los órganos de control interno de los entes públicos de las entidades federativas, los Estados conservan un amplio margen de configuración legislativa para regular en esta materia, siempre que acaten las pautas mencionadas anteriormente y no se afecte la autonomía e independencia de los órganos regulados.

En el presente caso, el Congreso Local, al emitir las leyes antes referidas, estableció que el nombramiento de los titulares de las contralorías internas y de los órganos internos de control, es facultad del mismo, con excepción de la Contraloría del Poder Judicial, en cuyo caso, se ratifica el nombramiento realizado por el Pleno del Consejo.

Precisado lo anterior debe decirse que el concepto de invalidez es infundado, ya que, sobre este aspecto de la regulación estatal de los nombramientos de los órganos internos de control, existe un margen libre configuración legislativa por parte de las Legislaturas de las entidades federativas.

El cual, en este caso, se puede apreciar a partir del contenido del artículo 44, fracción XXIII-C, de la Constitución Política del Estado de Michoacán de

²⁸ **"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."**



Ocampo²⁹ que establece que es facultad del Congreso Local elegir y destituir del encargo, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos autónomos previstos en el capítulo I del título tercero A,³⁰ entre los cuales se encuentran la Comisión Estatal de los Derechos Humanos; el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Instituto Electoral de Michoacán; y el Tribunal Electoral del Estado. Así como de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67, párrafo segundo, de la Constitución de dicha entidad federativa, que prevé que el titular de la contraloría interna del Poder Judicial del Estado, será ratificado por las dos terceras partes de los diputados presentes.³¹

Sin que del contenido de los preceptos impugnados se advierta que la realización de dichas designaciones vulnere la autonomía de esos órganos, en virtud de que las atribuciones del órgano interno de control se enfocan a la fiscalización de los ingresos y egresos, aspecto que no incide en las atribuciones especí-

²⁹ "Artículo 44. Son facultades del Congreso:

"...

"XXIII-C. Elegir y destituir del encargo, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos de control de los organismos autónomos previstos en el capítulo I del título tercero A de esta Constitución."

³⁰ "Título tercero A.

"Capítulo I. De los organismos autónomos

"Del Tribunal de Justicia Administrativa

"...

"De la Comisión Estatal de los Derechos Humanos

"...

"Del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

"...

"Del Instituto Electoral de Michoacán

"...

"Del Tribunal Electoral del Estado ..."

³¹ "Artículo 67.

"La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado está a cargo del Consejo del Poder Judicial, que posee autonomía técnica y de gestión; siendo su contraloría interna su órgano de control, cuyo titular será ratificado por las dos terceras partes de los diputados presentes, teniendo a su cargo con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de los ingresos y egresos de este poder. El contralor durará en su encargo cinco años, no podrá ser reelecto. Y podrá ser removido en los términos y por las causas previstas en la Constitución y en la normatividad de la materia."



ficas que tiene cada uno de esos órganos; por el contrario, como parte del sistema democrático en el que se entiende la regla, la existencia del órgano interno de control contribuye a garantizar esa independencia y autonomía, pues la fiscalización adecuada es a su vez condición que asegura el recto desempeño de los órganos públicos, lo que también justifica que la designación de su titular corresponda al Congreso del Estado.³²

Asimismo, no es necesario que los requisitos de nombramiento de los titulares de los órganos internos de control sean homólogos a los de otros funcionarios previstos en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Michoacán, como señala la Comisión Estatal demandante, pues las características fijadas para cada nombramiento obedecen a calidades y cualificaciones distintas que atienden a la autonomía de cada órgano y para la cual el legislador local tiene libertad de configuración para su diseño y conformación, en términos de los párrafos precedentes.

Además de que en el presente caso, el diseño normativo de las normas impugnadas reconoce la participación de los órganos para efectos de llevar a cabo la designación del titular de los órganos internos de control, lo que no implica un control irrestricto por parte del Congreso para el nombramiento de estos funcionarios sino más bien un sistema de coordinación que también es congruente con los mecanismos que para estos fines se prevén en la Constitución Federal.³³

Por otra parte, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Michoacán alega que las normas impugnadas conceden una facultad discrecional a la institución para decidir la forma y términos en que se evaluará a cada aspirante, por lo que al no fijar bases generales claras y precisas con condiciones igualitarias y transparentes, dichos preceptos carecen de razonabilidad y proporcionalidad.

³² Similar criterio se sostuvo por este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas, así como la diversa 61/2017 y sus acumuladas.

³³ "Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

"...

"VIII. Designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación; y, ..."



De igual manera, refiere que el Sistema Nacional Anticorrupción pretende la alta especialización y tecnificación en dichas áreas, y al dejar al libre arbitrio de la autoridad que emite la convocatoria, calificar y validar la forma y términos de evaluación, no se genera certeza y seguridad para que quien sea designado tenga las aptitudes necesarias para el desempeño del cargo, las cuales exigen que se tenga cierta experiencia en materias afines tales como de rendición de cuentas, auditoría, contraloría, manejo de recursos públicos, transparencia, responsabilidad de servidores públicos y combate a la corrupción.

Al respecto, este Tribunal Pleno estima que los anteriores argumentos también resultan infundados, pues en principio debe reconocerse que en términos del artículo 18 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo,³⁴ que replica el contenido del artículo 20 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas ya mencionado, la selección de los integrantes de los órganos internos de control se debe realizar a partir de la conformación de un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y utilizando los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.

De modo que, es a partir de estos últimos elementos que se debe evaluar si la conformación del sistema de designación para los titulares de los órganos internos de control es adecuado, lo que en el presente caso se corrobora en vista de que la designación del titular del órgano interno de control se realiza por el Congreso Local pero atendiendo a la propuesta que realizan los organismos que van a ser fiscalizados, después de un proceso de selección con diversas etapas que asegura criterios objetivos de idoneidad e imparcialidad en la selección de los candidatos.

³⁴ "Artículo 18. Para la selección de los integrantes de los órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de la Constitución y las leyes respectivas."



En este sentido, los preceptos señalados reconocen que las convocatorias para el nombramiento de los órganos internos de control serán abiertas y publicadas en el Periódico Oficial, en los portales de Internet de cada institución y en un diario de circulación estatal en la que se determinarán las fechas, plazos, términos y requisitos para los procesos de selección por parte de los órganos relativos, el cual estará sujeto a una evaluación imparcial en la que se desconoce la identidad del aspirante y por la que se analiza la eficiencia y competencia sobre los aspectos con la materia del cargo que aspira.

Sin que el hecho de que las disposiciones no detallen los métodos de calificación o los conocimientos específicos que se requieren, sea motivo suficiente para invalidarlas, pues debe atenderse al caso particular de cada convocatoria que sea realizada para la designación de esta clase de funcionarios, en atención a las características inherentes de cada órgano y en función de la autonomía con la que cuentan estos órganos para proponer su designación y realizar las evaluaciones respectivas, por lo que no se requiere una mayor precisión en los preceptos normativos correspondientes.

Finalmente, la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Michoacán manifiesta que los preceptos impugnados no prevén la facultad de los órganos de máxima jerarquía de los entes públicos mencionados para sancionar al titular del órgano interno de control por faltas administrativas no graves, así como investigarlos por faltas administrativas graves, con lo que también se vulnera la autonomía de los órganos en cuestión.

Lo anterior también resulta infundado, pues en principio, es la propia Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, la que reconoce los mecanismos de investigación y sanción para todos los servidores públicos de esa entidad, incluidos a los titulares de los órganos internos de control, en términos de los artículos 1o. y 3o., fracción XIX, de ese ordenamiento.³⁵

³⁵ "Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general en el Estado de Michoacán de Ocampo, y tiene por objeto establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus obligaciones, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que estos incurran y las que correspondan a los particulares vinculados con faltas administrativas graves, así como los procedimientos para su aplicación."



Tratándose de faltas administrativas no graves, la ley reconoce que se entenderá como autoridades investigadoras y sustanciadoras a los órganos internos de control y respecto a las autoridades resolutoras se establece que en este caso lo podrán ser la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los órganos internos de control.³⁶

Por su parte, el artículo 9 de la misma ley,³⁷ además de reiterar el contenido del artículo 3, señala que los órganos internos de control serán competentes entre otros supuestos, para implementar mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Estatal.

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

"...

"XXII. Servidores públicos: Los integrantes, funcionarios y empleados de los órganos del Estado."

³⁶ "Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"II. Autoridad investigadora: La secretaría, los órganos internos de control, la Auditoría Superior, las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado, encargadas de la investigación de faltas administrativas;

"III. Autoridad sustanciadora: La secretaría, los órganos internos de control, la Auditoría Superior, las unidades de responsabilidades de las empresas productivas del Estado que, en el ámbito de su competencia, dirigen y conducen el procedimiento de responsabilidades administrativas desde la admisión del informe de presunta responsabilidad administrativa y hasta la conclusión de la audiencia inicial. La función de la autoridad sustanciadora, en ningún caso podrá ser ejercida por una autoridad investigadora;

"IV. Autoridad resolutora: Tratándose de faltas administrativas no graves lo será la unidad de responsabilidades administrativas o el servidor público asignado en los órganos internos de control. Para las faltas administrativas graves, así como para las faltas de particulares, lo será el tribunal competente; ..."

³⁷ "Artículo 9. La secretaría y los órganos internos de control tendrán a su cargo, en el ámbito de su competencia, la investigación, sustanciación y calificación de las faltas administrativas.

"Tratándose de actos u omisiones que hayan sido calificados como faltas administrativas no graves, la secretaría 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 sustanciadora para que proceda en los términos previstos en esta ley.

"Además de las atribuciones señaladas con anterioridad, los órganos internos de control serán competentes para:

"I. Implementar los mecanismos internos que prevengan actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas, en los términos establecidos por el Sistema Estatal;



En adición a lo anterior, el artículo 115 del mismo ordenamiento³⁸ establece que las autoridades a quien se encomiende la sustanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa deberán ser distintas de aquellas encargadas para la investigación, por lo que se reconoce que los órganos internos de control deben contar con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y sustanciadoras, y garantizar la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones.

En este sentido, este Tribunal Pleno considera que dichos preceptos resultan aplicables para el caso de procedimientos de responsabilidad administrativa por faltas no graves cometidas por los titulares de los órganos internos de control, pues no existe previsión alguna que los exente de estar sujetos a este régimen sino que se reconoce la posibilidad de que se les investigue, sustancie y sancione a través de procedimientos conducidos por instancias independientes y funcionarios distintos al propio titular, ya que de otra forma se estaría incurriendo en un conflicto de interés que el propio sistema de sanciones pretende inhibir al ser una cuestión ajena a su naturaleza.³⁹

"II. Revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos y participaciones federales, así como de recursos públicos locales; y,

"III. Presentar denuncias por hechos que las leyes señalen como delitos ante la Fiscalía Especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción."

³⁸ "Artículo 115. La autoridad a quien se encomiende la sustanciación y, en su caso, resolución del procedimiento de responsabilidad administrativa, deberá ser distinto de aquel o aquellos encargados de la investigación. Para tal efecto, la secretaría, los órganos internos de control, la Auditoría Superior, contarán con la estructura orgánica necesaria para realizar las funciones correspondientes a las autoridades investigadoras y sustanciadoras, y garantizarán la independencia entre ambas en el ejercicio de sus funciones."

³⁹ "Artículo 3. Para efectos de esta ley se entenderá por: ...

"VI. Conflicto de interés: La posible afectación del desempeño imparcial y objetivo de las funciones de los servidores públicos en razón de intereses personales, familiares o de negocios."

"Artículo 58. Incurrir en actuación bajo conflicto de interés el servidor público que intervenga por motivo de su empleo, cargo o comisión en cualquier forma, en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal o impedimento legal.

"Al tener conocimiento de los asuntos mencionados en el párrafo anterior, el servidor público informará tal situación al jefe inmediato o al órgano que determine las disposiciones aplicables de los órganos del Estado, solicitando sea excusado de participar en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de los mismos.



Lo anterior, sin perjuicio de que el legislador local en ejercicio de su libertad de configuración y atendiendo a los principios del sistema constitucional de responsabilidades administrativas, pueda reconocer e implementar otros mecanismos específicos de coordinación y vigilancia de los entes públicos estatales en el desempeño de estos funcionarios, de conformidad con el artículo 113 de la Constitución Federal que en su último párrafo establece la necesidad de que exista coordinación con las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.⁴⁰

Por otra parte, tratándose de faltas administrativas graves, los artículos 109 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo y 3o., fracciones II y III, 10, 11, 98 y 99 de la propia Ley de Responsabilidades Administrativas de esa entidad,⁴¹ en concordancia con el mandato constitucional previsto en el ar-

"Será obligación del jefe inmediato determinar y comunicarle al servidor público, a más tardar 48 horas antes del plazo establecido para atender el asunto en cuestión, los casos en que no sea posible abstenerse de intervenir en los asuntos, así como establecer instrucciones por escrito para la atención, tramitación o resolución imparcial y objetiva de dichos asuntos."

⁴⁰ "Artículo 113. ... Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción."

⁴¹ "Artículo 109. Las faltas administrativas graves serán investigadas y sustanciadas por la Auditoría Superior de Michoacán y los órganos internos de control estatales o municipales, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control."

"El Tribunal de Justicia Administrativa impondrá a los servidores públicos sanciones que consistirán en apercibimiento, 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."

"Artículo 10. La Auditoría Superior será competente para investigar y sustanciar el procedimiento por las faltas administrativas graves, que se detecten derivado de sus auditorías."

"En caso de que la Auditoría Superior detecte posibles faltas administrativas no graves darán (sic) cuenta de ello a los órganos internos de control, según corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan."

"En los casos en que, derivado de sus investigaciones, acontezca la probable comisión de delitos, presentarán las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público."

"Artículo 11. El tribunal, además de las facultades y atribuciones conferidas en su legislación orgánica y demás normatividad aplicable, estará facultado 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."



título 109, fracción III, de la Constitución Federal,⁴² encomiendan, además de a los órganos internos de control estatal, a la Auditoría Superior del Estado la investigación y sustanciación de procedimientos de responsabilidad administrativa por faltas graves, mientras que la imposición de sanciones le corresponde exclusivamente al Tribunal de Justicia Administrativa.

De modo que en estos casos no existe la posibilidad de que éstas puedan ser investigadas por los propios plenos o consejos de los órganos autónomos aun cuando versara sobre faltas de su titular del órgano interno de control, como incorrectamente sostiene la Comisión accionante, pues tal situación sería contraria al marco constitucional que reconoce la participación específica de otros entes en la investigación, sustanciación y aplicación de sanciones por causas graves de responsabilidad administrativa.

Bajo estas consideraciones resultan infundados los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán en sus conceptos de invalidez quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno.

"Artículo 98. La Auditoría Superior, investigará y, en su caso sustanciará en los términos que determina esta ley, los procedimientos de responsabilidad administrativa correspondientes. Asimismo, en los casos que procedan, presentarán la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público competente."

"Artículo 99. En caso de que la Auditoría Superior tenga conocimiento de la presunta comisión de faltas administrativas distintas a las señaladas en el artículo anterior, dará vista a la secretaría o a los órganos internos de control que correspondan, a efecto de que procedan a realizar la investigación correspondiente."

⁴² "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.

"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."



SÉPTIMO.—Edad mínima para ser titular del órgano interno de control.
Análisis del concepto de invalidez tercero hecho valer por el titular de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo.

La accionante esencialmente argumenta que en el decreto impugnado se prevé que, para ser titular del órgano interno de control, debe cumplirse con una edad mínima de treinta años para ser titular del cargo, lo cual estima que vulnera el principio de igualdad y es discriminatorio, pues la edad mínima es una categoría sospechosa que no garantiza que se cuente con los conocimientos, la autonomía de criterio, ni la capacidad profesional para ocupar el cargo.

Los preceptos impugnados que prevén el requisito de tener más de treinta años de edad el día de la designación como titular de la contraloría o del órgano interno de control, son los siguientes:

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo

"**Artículo 109 Bis.** Para ser titular del órgano de control se deberán cumplir los siguientes requisitos:

" ...

"**II. Tener más de treinta años de edad, el día de la designación; ...**"

Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo

"**Artículo 47.** Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:

" ...

"**II. Tener más de treinta años de edad, el día de la designación; ...**"

"**Artículo 69 c).**



"Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:

" ...

"II. Tener más de treinta años de edad, el día de la designación; ..."

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo

"Artículo 119 Bis. ...

" ...

"Para ser titular del órgano interno de control deben reunirse los siguientes requisitos:

" ...

"II. Tener más de treinta años de edad, el día de la designación; ..."

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo

"Artículo 38. Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:

" ...

"II. Tener más de treinta años de edad, el día de la designación; ..."

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo

"Artículo 106. ...

"Para ser contralor interno, se deben reunir los requisitos siguientes:



"...

"II. Tener más de treinta años de edad, el día de la designación; ..."

Ahora bien, en los artículos 44, fracción XXIII-C, y 67, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, se estableció la facultad del legislador local para nombrar o ratificar a los titulares de los órganos internos de control, sin que se precisaran los requisitos que deberían cumplirse para ser nombrado o ratificado; por tanto, si el requisito de edad mínima no se estableció en la Constitución Local, el legislador válidamente lo estableció en leyes secundarias.

La accionante refiere que los preceptos impugnados son contrarios a lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que en nuestro país se encuentra prohibida todo tipo de discriminación que se encuentre motivada, entre otros, por cuestiones de edad.

Concretamente, por discriminación debe entenderse el realizar un trato diferenciado a sujetos de derecho cuando deben ser considerados iguales.

En ese sentido, la cuestión a resolver es si el requisito de edad mínima de treinta años para ser titular de los órganos internos de control, vulnera los principios de igualdad y no discriminación.

Ahora bien, este órgano colegiado estima que el concepto de invalidez es infundado, pues el legislador, respecto a la fijación de requisitos para el desempeño de cargos públicos, tiene un amplio margen de configuración.

En aquellos casos en los que la Constitución no prevé los requisitos que deben cumplirse para ser nombrado o ratificado en un cargo público, corresponde al legislador la determinación de los requisitos que estime necesarios, con la única limitante de que éstos sean proporcionales y razonables, pues no es una facultad absoluta.

Los requisitos exigibles para ser titular de un cargo público deben atender a criterios de profesionalismo, capacidad o experiencia, mismos que pueden ser exigibles en distinta medida, en función de la naturaleza del cargo.



Es imperativo que el legislador establezca requisitos que resulten armónicos con los principios de eficiencia y de eficacia de la administración pública, para que solamente las personas que cuenten con los méritos y capacidad profesional, sean seleccionadas para cumplir con las funciones y responsabilidades inherentes al cargo.

Por otra parte, el derecho a la igualdad no implica que toda persona, independientemente de sus calidades, pueda ser elegida para ejercer un determinado cargo público, ya que sólo pueden serlo aquellas que reúnan las calidades exigidas ya sea en la propia Constitución, o bien, por la ley secundaria.

Asimismo, es importante considerar que las funciones de los titulares de las contralorías y de los órganos internos de control consisten, esencialmente, en la fiscalización de los ingresos y egresos de los entes públicos a los que pertenecen, así como investigar y sancionar a los servidores públicos que incurran en responsabilidad administrativa, lo cual demuestra que es un cargo de rango constitucional como se colige del artículo 109, fracción III, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Federal:

"Artículo 109. ...

"III. ...

"Los entes públicos federales tendrán órganos internos de control con las facultades que determine la ley para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; para sancionar aquéllas distintas a las que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos federales y participaciones federales; así como presentar las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción a que se refiere esta Constitución.

"Los entes públicos estatales y municipales, así como del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, contarán con órganos internos de control, que tendrán, en su ámbito de competencia local, las atribuciones a que se refiere el párrafo anterior."



Ahora bien, no hay disposición alguna en la Constitución Federal que expresamente imponga una edad mínima para ser titular de una contraloría u órgano interno de control; en consecuencia, el hecho de que en la Constitución Federal no se haya previsto ese requisito, no implica que haya un límite a la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas en relación con la selección de los titulares de este tipo de órganos.

La respuesta a este concepto de invalidez, por tanto, requiere analizar si las limitaciones que conlleva el requisito referido, afectan de manera desproporcionada alguno de los principios constitucionales cuya vulneración alega la accionante. Para tal efecto, el método que se considera idóneo es un examen de proporcionalidad⁴³ del requisito, frente al principio de igualdad y no discriminación.

⁴³ Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala, de título, subtítulo y texto: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo." Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de dos mil dieciséis, registro digital: 2013156, página 915.



No obsta a lo anterior, que en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, está prohibida toda discriminación motivada por cuestión de edad, lo que podría justificar el análisis de los preceptos impugnados a partir de un escrutinio estricto, por hacer alusión a una categoría sospechosa.

Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que no es necesario emplear ese examen, pues no se está evaluando si la distinción prevista afecta a un grupo de personas que cuenten con una historia de desventaja o victimización –en este caso respecto a los menores de treinta años de edad– o a partir del reconocimiento de un rasgo permanente, sino que el análisis de constitucionalidad versa sobre un presupuesto de inhibición temporal para acceder a un cargo público, en el cual se requiere que el legislador fije ciertas calidades para efectos de cumplir con los objetivos y funciones que la propia Constitución le encomienda.⁴⁴

⁴⁴ Lo anterior se justifica a partir de la aplicación del siguiente criterio:

Tesis aislada 1a. CIV/2010 emitida por la Primera Sala, de rubro y texto: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. De conformidad con el artículo 1o. de la Constitución, los tribunales deben ser especialmente exigentes con el legislador, desde la perspectiva del principio de igualdad, en dos hipótesis básicas: a) cuando la norma legal analizada utiliza para la configuración de su contenido normativo los criterios clasificatorios allí enumerados y b) cuando la norma legal analizada tiene una proyección central sobre los derechos fundamentales garantizados por la Constitución Federal. Determinar si en un caso la norma legal impugnada se inscribe o no en alguna de las dos hipótesis anteriores no es una operación semi-automática que el intérprete pueda hacer de manera rápida y expedita, sino una tarea que puede exigir la revisión del texto constitucional entero y el despliegue de una tarea interpretativa sensible a los fines y propósitos que dan sentido a las disposiciones constitucionales. Por lo que se refiere a las normas que usan criterios específicamente mencionados como motivos prohibidos de discriminación en el artículo 1o., hay que tomar en consideración los propósitos que el Constituyente persigue mediante esa mención explícita, que no son sino proteger de los eventuales y con frecuencia graves efectos del prejuicio a personas o a grupos que cuentan con una historia de desventaja o victimización, o cuyos intereses –por razones que en gran parte tienen que ver con su identificabilidad con el rasgo que la Constitución menciona– pueden no ser tenidos en cuenta por el legislador o los demás poderes públicos del mismo modo que los intereses de todos los demás. Sin esta operación interpretativa previa, el ejercicio de aplicación del artículo 1o. podría desembocar fácilmente en absurdos. Por poner un ejemplo, el artículo 1o. dispone expresamente que 'queda prohibida toda discriminación motivada por ... las preferencias'. Sin embargo, es claro que sería absurdo pensar que la Corte debe revisar con especial cuidado las leyes que organizan su contenido normativo haciendo distinción entre los que tienen la 'preferencia' de robar y los que no albergan esta preferencia, o entre los que tienen la preferencia de incendiar bosques y los que no. En cambio debe hacerlo respecto de personas o colectivos identificados socialmente en alusión a ciertas preferencias sexuales. En este país como en otros, hay pautas culturales, económicas, sociales –históricamente



En este sentido, dado que el requisito a analizar para acceder a un cargo público no conlleva un aspecto de discriminación por edad que justifique el análisis de la medida impuesta a partir de un escrutinio estricto, únicamente se procederá a analizar la proporcionalidad del requisito previsto a partir de los siguientes pasos.

Fin constitucionalmente legítimo.⁴⁵ Las porciones impugnadas no fueron debatidas por el Congreso del Estado de Michoacán, no obstante, este órgano colegiado estima que el requisito de edad mínima de treinta años para el nombramiento de los titulares de las contralorías y de los órganos internos de control tienen la intención de que los servidores públicos nombrados cuenten con cierto nivel de madurez y experiencia que les permitan realizar la función encomendada

— rastreables y sociológicamente distintivas— que marcan a personas con orientación u orientaciones sexuales distintas a las que se perciben como mayoritarias. El escrutinio cuidadoso o intenso de las normas legales que tuvieran que ver con este factor estaría plenamente justificado. En contraste, pero por las mismas razones, el artículo 1o. no da motivo para someter a escrutinio intenso las clasificaciones legislativas incluidas en leyes o actos de autoridad encaminadas a luchar contra causas permanentes y estructurales de desventaja para ciertos grupos. Existen medidas pro-igualdad que difícilmente podrían instrumentarse sin recurrir al uso de criterios de identificación de colectivos tradicionalmente discriminados, cuyas oportunidades el derecho trata de aumentar —pensemos, por ejemplo, en las normas que reservan cuotas en los cuerpos legislativos o en las instituciones de educación superior para sus miembros—. Sería erróneo que el Juez constitucional contemplara dichas medidas con especial sospecha." Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de dos mil diez, registro digital: 163768, página 183.

⁴⁵ Tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala, de título, subtítulo y texto: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos." Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de dos mil dieciséis, registro digital: 2013143, página 902.



conforme al principio de eficiencia, principio rector del servicio público según se advierte en el artículo 109, fracción III, de la Constitución Federal, de cuyo texto se colige que son obligaciones de los servidores públicos desempeñarse conforme a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Conforme al principio de eficiencia, la administración pública, por medio de los servidores públicos, debe cumplir con sus fines y objetivos de la mejor manera posible y con la producción de resultados efectivos, lo que necesariamente requiere de servidores públicos calificados, con cierto grado de madurez, de manera que el requisito de edad mínima para ser titular de un órgano público tiene una finalidad constitucionalmente válida.

Idoneidad.⁴⁶ También se satisface el requisito de la idoneidad de la medida pues, a primera vista, el requisito de edad mínima permite que se seleccionen a los servidores públicos con cierto grado de madurez y experiencia, quienes podrán desempeñar sus funciones con mayor habilidad.

Al no existir fórmula alguna que garantice que el servidor público cuenta con un grado de madurez y experiencia idóneo para ocupar el cargo, este requisito de edad mínima reduce considerablemente la posibilidad de que se seleccione a servidores públicos para ser titulares de un ente público, sin tales grados de madurez y experiencia, adquiridos con el transcurso del tiempo.

⁴⁶ Tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala, de título, subtítulo y texto: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas." Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de dos mil dieciséis, registro digital: 2013152, página 911.



En conclusión, existe una evidente relación de medio a fin entre la restricción impuesta y la finalidad perseguida por la medida, superando esta segunda fase del test de proporcionalidad.

Necesidad.⁴⁷ Se estima que la medida también es necesaria para lograr el fin perseguido, pues no se advierte alguna otra providencia que –para garantizar cierto grado de madurez y experiencia adquirida con el transcurso del tiempo– sea por sí misma menos restrictiva del derecho a la igualdad de oportunidades de aspirar a ocupar un cargo público. Si bien no es suficiente para asegurar plenamente las habilidades que otorgan la madurez y experiencia, la medida ciertamente es indispensable para tal propósito.

Ahora bien, no resulta oportuno emitir un juicio respecto a si la edad mínima de treinta años es incuestionablemente reveladora de madurez y experiencia, pues este Tribunal Pleno no está en una posición para determinar que una edad distinta sería menos restrictiva al derecho en cuestión o si, por el contrario, sim-

⁴⁷ Tesis aislada 1a. CCLXX/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala, de título, subtítulo y texto: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al Juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto." Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de dos mil dieciséis, registro digital: 2013154, página 914.



plemente haría nugatoria la finalidad perseguida. En ese sentido, se debe ser deferente con el plazo adoptado por el legislador local, pues el análisis de este aspecto no lleva a ninguna discusión conclusiva.

Sin embargo, este tipo de restricciones no es ajeno a los límites establecidos a la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que el establecimiento de los requisitos que deben satisfacer quienes pretendan acceder a un cargo de elección popular en las entidades federativas constituye una materia que está dentro del ámbito de la libertad de configuración de los legisladores locales, ya que en la Constitución Federal sólo se establecen algunos lineamientos mínimos para la designación de ciertos servidores públicos del régimen subnacional.⁴⁸ Para ello, se ha establecido que en el ejercicio de esta atribución, el legislador local debe adecuarse al marco de la Constitución Federal y los requisitos impuestos deben estar estrictamente reservados a la ley en un sentido formal y material.

Asimismo, se sostiene que la validez de los requisitos mencionados depende del cumplimiento de tres condiciones: (i) ajustarse a la Constitución Federal, tanto en su contenido orgánico, como respecto de los derechos humanos y los derechos políticos; (ii) guardar razonabilidad en cuanto a los fines que persiguen y, (iii) deben ser acordes con los tratados internacionales en materia de derechos humanos y de derechos civiles y políticos en los que el Estado Mexicano sea Parte.⁴⁹

No se pasa por alto que, en los aludidos precedentes se analizaron restricciones al derecho a ocupar un cargo de elección popular; sin embargo, los razonamientos que se aducen están sustentados en la forma en la que los Estados pueden válidamente reglamentar derechos fundamentales de carácter político. De tal forma, se concluye que el legislador local no generó distorsión constitucional alguna y que la medida impuesta cumple los requisitos establecidos para el ejercicio de tal atribución.

⁴⁸ Acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas, página 128.

⁴⁹ Acción de inconstitucionalidad 36/2011, páginas 71 a 72.



Al respecto resulta aplicable por identidad de razones la tesis jurisprudencial P./J. 123/2005⁵⁰ de este Tribunal Pleno, cuyos rubro, texto y datos de identificación, son los siguientes:

"ACCESO A EMPLEO O COMISIÓN PÚBLICA. LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 35 DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE SUJETA DICHA PRERROGATIVA A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, DEBE DESARROLLARSE POR EL LEGISLADOR DE MANERA QUE NO SE PROPICIEN SITUACIONES DISCRIMINATORIAS Y SE RESPETEN LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, MÉRITO Y CAPACIDAD. El citado precepto constitucional regula, entre otros supuestos, la prerrogativa de los ciudadanos a ser nombrados para cualquier empleo o comisión públicos distintos a los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, la cual lleva implícita un derecho de participación, que si bien es ajeno a la materia electoral, también resulta concomitante al sistema democrático, en tanto establece una situación de igualdad para los ciudadanos de la República. Ahora bien, del análisis del artículo 35 constitucional se advierte que, aun cuando se está ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, esto no significa que su desarrollo sea completamente disponible para él, ya que la utilización del concepto 'calidades' se refiere a las características de una persona que revelen un perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia, el empleo o comisión que se le asigne, lo que debe concatenarse con el respeto al principio de eficiencia, contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que ordenan que la designación del personal sea mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes, del que se desprenden los principios de mérito y capacidad; de lo que se concluye que la Ley Fundamental impone la obligación de no exigir requisito o condición alguna que no sea referible a dichos principios para el acceso a la función pública, de manera que deben considerarse violatorios de tal prerrogativa todos aquellos supuestos que, sin esa referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos."

⁵⁰ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Pleno, tesis aislada, Libro IX, Tomo 1, junio de 2012, página 120, número de registro digital: 2001021 (sic).



Proporcionalidad en sentido estricto.⁵¹ Finalmente, al analizar la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, el grado de intervención del requisito sobre los derechos de los funcionarios excluidos claramente es menor a los beneficios que genera a la sociedad. Debe precisarse que el funcionamiento de los órganos internos de control es fundamental para garantizar el correcto y eficiente manejo de los recursos públicos, así como para vigilar que los servidores públicos realicen sus funciones en el marco de la legalidad, sin importar el nivel de gobierno al que nos refiramos. Para ello, es imprescindible garantizar que sus titulares sean servidores públicos con calidades que permitan desarrollar sus funciones conforme a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Considerando lo anterior, este tribunal estima razonable la fijación de una edad mínima para ser nombrado o ratificado como titular de las contralorías o de los órganos internos de control en el Estado de Michoacán de Ocampo, esencial-

⁵¹ Tesis aislada 1a. CCLXXII/2016 (10a.), emitida por la Primera Sala, de título, subtítulo y texto: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio." Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de dos mil dieciséis, registro digital: 2013136, página 894.



mente porque la edad es un elemento revelador de cierta madurez y experiencia, requisito que junto con otros, otorga un mayor grado de confiabilidad en el servidor público.

Concomitante con lo anterior, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece:

"Artículo 23. Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de **edad**, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."

De acuerdo con lo anterior, las leyes sólo pueden restringir el acceso a los puestos públicos por razones de edad, entre otras. De manera que la restricción de edad mínima para ser titular del órgano interno de control, junto con otros requisitos, permite determinar la idoneidad de una persona para desempeñar un cargo público. Por tanto, el concepto de invalidez en estudio resulta infundado.

OCTAVO.—Requisito de buena reputación para ser titular del órgano interno de control. Análisis del cuarto concepto de invalidez hecho valer por el titular de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, en la acción de inconstitucionalidad 69/2018.

La accionante argumenta que los preceptos impugnados carecen de razonabilidad y proporcionalidad, así como de legalidad y seguridad, por imponer



como requisito para ocupar el cargo de titular de órgano interno de control el de "gozar de buena reputación", lo que constituye una prueba de imposible demostración que pugna con las reglas de la lógica y la experiencia.

Refiere que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversas ejecutorias que los requisitos relativos a la moral y a las buenas costumbres, y prestigio profesional, no deben considerarse para ocupar cargos públicos, pues son elementos subjetivos que constituyen un requisito imposible de probar.

Tal elemento es ajeno a la función que pretende desplegar, pues atañe a la vida privada, íntima y es imposible demostrarlo con un documento o probanza permitida por la ley.

Ahora bien, los artículos 47, fracción IV y 69 c), fracción IV, del Código Electoral del Estado; 119 Bis, párrafo tercero, fracción IV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción IV, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos; 106, párrafo cuarto, fracción IV, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso; todas del Estado de Michoacán de Ocampo, establecen el requisito de "gozar de buena reputación" para ser titular de la contraloría u órgano interno de control, respectivamente:

Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo

"Artículo 47. Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:

"...

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso."

"...



"**Artículo 69 c).** Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:

"...

"**IV. Gozar de buena reputación** y no haber sido condenado por delito doloso."

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo

"**Artículo 119 Bis.** ...

"...

"Para ser titular del órgano interno de control deben reunirse los siguientes requisitos:

"...

"**IV. Gozar de buena reputación** y no haber sido condenado por delito doloso."

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo

"**Artículo 38.** Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:

"...

"**IV. Gozar de buena reputación** y no haber sido condenado por delito doloso."

"Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo

"**Artículo 106.** ...

"Para ser contralor interno, se deben reunir los requisitos siguientes:



"...

"IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso."

Los artículos transcritos establecen que para ser contralor, o bien, titular del órgano interno de control, se requiere contar de buena reputación, entre otros requisitos.

Considerando lo anterior, este Alto Tribunal estima que el concepto de invalidez es infundado, pues la accionante parte de una premisa incorrecta, al estimar que las porciones normativas impugnadas imponen que el requisito de buena reputación debe acreditarse con algún medio de prueba.

La Primera Sala⁵² ha determinado que la buena reputación es un derecho fundamental, inmerso y expresión de otro derecho humano como es el honor, y que, entraña la facultad de la persona de pedir que se le trate con respeto, decoro y consideración, a fin de que nadie condicione negativamente la opinión que los demás se han de formar de ella; consecuentemente asiste a todas las personas por igual, en lo que no cabe discusión.

Asimismo, la Primera Sala –en un asunto relativo a daño moral entre particulares– estableció que no es acorde con el contenido y alcance de ese derecho exigir que se demuestre la exigencia y magnitud de una previa buena reputación, pues ello implicaría negar, a la buena reputación, la naturaleza de derecho fundamental y, por tanto, debe presumirse por igual, en todas las personas y en todos los casos, de manera que siempre se debe partir de la base de suponer la existencia de la previa buena reputación.

Con independencia del contexto en el que la Primera Sala haya arribado a las conclusiones anteriores, este Alto Tribunal estima que, en lo esencial, son también aplicables al presente estudio, esto es, que la buena reputación es un dere-

⁵² Amparo directo en revisión 3802/2018.



cho fundamental que no está sujeto a demostración y que, en todo caso, debe presumirse.

En ese sentido, se reitera, la accionante parte de una premisa incorrecta, pues las porciones normativas en ningún momento imponen la carga de probar la buena reputación, para ser titular de un órgano interno de control, únicamente prevén que los aspirantes al cargo público deberán contar con buena reputación, derecho fundamental con el que cuenta toda persona, de manera que, no existe la obligación de probar tal condición.

En todo caso, si la autoridad que evalúa al aspirante a un cargo público estima que éste no cuenta con buena reputación, le corresponderá desvirtuar la presunción de buena reputación, pero en ningún momento es exigible para el particular que acredite tal condición al tratarse de un derecho fundamental.

El requisito cuestionado se satisface con la sola manifestación de la persona de aspirar al cargo, en virtud de que la buena reputación se presume, en todo caso. De ahí que el concepto de invalidez resulte infundado.

NOVENO.—Requisito de "ser mexicano por nacimiento" para ser titular del órgano interno de control. Estudio de los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la acción de inconstitucionalidad 67/2018.

En la mencionada acción, la Comisión Nacional de Derechos Humanos solicita a este Tribunal Constitucional declare la invalidez de los artículos 109 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 47, fracción I y 69 c), fracción I [antes 69 Quater, fracción I], del Código Electoral; 119 Bis, segundo párrafo, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y 106, cuarto párrafo, fracción I, de la Ley Orgánica y de Procedimientos, todas las legislaciones del Estado de Michoacán de Ocampo, en la porción normativa "*por nacimiento*", publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad el veintitrés de julio de dos mil dieciocho, por dos argumentos torales:



a) Las normas impugnadas vulneran los derechos consagrados en los numerales 1o., 5o., 30, 32 y 35, fracción V, de la Constitución Federal, así como los artículos 1o., 24 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2.1, 25, inciso C) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 y 6 del Pacto Internacional de los Derecho Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 2 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación, y;

b) El numeral 32 de la Constitución Federal establece que la facultad para determinar los cargos y funciones en los que se puede requerir ser mexicano por nacimiento, le corresponde exclusivamente al legislador federal, sin que cuenten con tal facultad las Legislaturas Locales, dado que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 48/2009, se pronunció respecto a quién le corresponde dicha facultad, determinando, además, que su ejercicio no es irrestricto, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se traten.

Ahora bien, los preceptos normativos que se combaten son del tenor literal siguiente:

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán

"**Artículo 109 Bis.** Para ser titular del órgano de control se deberán cumplir los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

Código Electoral del Estado de Michoacán

"**Artículo 47.** Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

"**Artículo 69 c).** Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:



"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos."⁵³

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán

"Artículo 119 Bis.

"...

"Para ser titular del órgano interno de control deben reunirse los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán

"Artículo 38. Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán

"Artículo 106.

"...

"Para ser contralor interno, se deben reunir los requisitos siguientes:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

⁵³ Reformado mediante Decreto Legislativo Número 204, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el veintitrés de diciembre de dos mil diecinueve.



Con base en el contenido de los preceptos transcritos, se tiene que para ser titular del Órgano Interno de Control del Poder Judicial, del Instituto Electoral, del Tribunal Electoral, del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y del Congreso, todos del Estado de Michoacán de Ocampo, se requiere ser mexicano por nacimiento, situación que la promovente de la acción de inconstitucionalidad 67/2018 considera violatoria, por un lado, de los principios de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo y, por otro lado, en virtud de que el legislador local, en términos de lo previsto en el numeral 32 de la Constitución Federal, no cuenta con facultades para prever como requisito para ocupar dichos cargos el ser mexicano por nacimiento.

El último argumento es **esencialmente fundado**, porque si bien este Tribunal Constitucional –en sus diversas integraciones– ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las Legislaturas Locales para regular la materia que nos ocupa; ahora, bajo su más reciente integración y tal como lo resolvió al fallar, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 87/2018,⁵⁴ 88/2018,⁵⁵ 93/2018,⁵⁶ 45/2018 y su acumulada 46/2018,⁵⁷ así como la 111/2019,⁵⁸ llegó a la conclusión de que las Legislaturas de los Estados no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas,

⁵⁴ En sesión de 7 de enero de 2020, por unanimidad de diez votos en cuanto al sentido de la propuesta, y por mayoría de 6 votos por lo que se refiere a las consideraciones, de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales. La Ministra Piña Hernández anunció votos aclaratorio y concurrente.

⁵⁵ Fallado en sesión de 17 de febrero de 2020, por mayoría de diez votos a favor de la propuesta del proyecto, con voto en contra la Ministra Esquivel Mossa.

⁵⁶ Resuelto en sesión de 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos en cuanto al sentido del proyecto y en cuanto a las consideraciones por mayoría de seis votos.

⁵⁷ En sesión de 18 de junio de 2020, se falló tal asunto por unanimidad de once votos a favor del sentido del proyecto y por mayoría de seis votos a favor de las consideraciones relativas a la incompetencia de la Legislatura Local.

⁵⁸ Resuelto en sesión de 21 de julio de 2020, por unanimidad de once votos a favor del sentido del proyecto y por mayoría de seis votos en cuanto a las consideraciones.



pues de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

En efecto, tal como se sustentó en dichas acciones de inconstitucionalidad, este Tribunal Pleno considera que la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues de concluirse –como sucede en el caso– que el Congreso del Estado de Michoacán no se encuentra habilitado para establecer dicha exigencia, se actualizará inmediatamente la invalidez de la disposición impugnada, sin necesidad de analizar si la norma tiene un fin válido, pues resultará inconstitucional al haberse emitido por una autoridad incompetente.

A fin de evidenciar lo anterior, se estima pertinente establecer el marco constitucional que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano y, para ello, es dable transcribir los siguientes artículos de la Constitución Federal.

"Título I

"...

"Capítulo II

"De los mexicanos

"Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización:

"A) Son mexicanos por nacimiento:

"I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.

"II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional o de madre mexicana nacida en territorio nacional.



"III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización; y,

"IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

"B) Son mexicanos por naturalización:

"I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.

"II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley."

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.

"En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército, ni en las fuerzas de la policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esa misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los



cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

"Artículo 37.

"A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

"B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

"I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero; y,

"II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero. ..."

De los preceptos constitucionales transcritos se desprende lo siguiente:

- La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado A del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

- La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado B del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.



- De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjero que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.

- Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

- Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

Es necesario precisar que el texto vigente de los artículos 30, 32 y 37 constitucionales, tiene su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, de cuyo procedimiento destaca lo siguiente:

- La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.

- La reforma se vio motivada por el importante número de mexicanos residentes en el extranjero y que se ven desfavorecidos frente a los nacionales de otros países cuyas legislaciones consagran la no pérdida de su nacionalidad.

- Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.

- Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para los mexicanos que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.



- En concordancia con el establecimiento de la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, se propuso eliminar las causales de pérdida de nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el apartado A del artículo 37 constitucional, salvo en circunstancias excepcionales, exclusivamente aplicables a personas naturalizadas mexicanas.

- Por otra parte, se fortalecieron criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país, así como la voluntad real de ser mexicanos.

- Se agregó un nuevo párrafo al artículo 32, para que aquellos mexicanos por nacimiento que posean otra nacionalidad, al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones, siempre sean considerados como mexicanos, para lo cual, al ejercitar tales derechos y cumplir sus obligaciones, deberán sujetarse a las condiciones establecidas en las leyes nacionales.

- En el marco de esta reforma, se consideró indispensable tener presente que el ejercicio de los cargos y funciones correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano que por naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, exige que sus titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión hacia otros países.

- Por lo anterior, se propuso agregar otro nuevo párrafo al artículo 32 en el que los cargos establecidos en la Constitución, tanto los de elección popular, así como los de secretarios de Estado, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otros, que de alguna manera puedan poner en riesgo la soberanía y lealtad nacionales, se reservan de manera exclusiva a mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad.

Por otra parte, en el dictamen de la Cámara Revisora (Diputados), se sostuvo lo siguiente:

- Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas



mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

- En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.

- Se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

- Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país, no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

- La reforma del artículo 32 resulta fundamental para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que el precepto ordene que "la ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad", así como que "el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad".



- El Constituyente considera que las fuerzas armadas tienen como misión principal garantizar la integridad, independencia y soberanía de la nación, por lo que el desempeño de los cargos y comisiones dentro de las mismas, exige que sus integrantes posean ante todo una incuestionable lealtad y patriotismo hacia México, libres de cualquier posibilidad de vínculo moral o jurídico hacia otros países, así como contar con una sumisión, obediencia y fidelidad incondicional hacia nuestro país.

Del análisis de la exposición de motivos, se desprende que la consideración esencial del Constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas, fue con la finalidad de establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana de aquellos mexicanos por nacimiento que han emigrado y que se han visto en la necesidad de adquirir la nacionalidad o ciudadanía de otro país.

Lo anterior, porque antes de la reforma constitucional de que se trata, la adquisición de una nacionalidad diversa, se traducía en una pérdida automática de la nacionalidad mexicana, por lo que, a raíz de dicha reforma, el Estado Mexicano permite la figura de la doble nacionalidad para los mexicanos por nacimiento, medida con la que el Estado Mexicano se propuso hacer frente a la creciente migración de mexicanos.

Sin embargo, del procedimiento de reforma aludido, se desprende que una de las preocupaciones era que, para incluir la figura de la "doble nacionalidad", debía tomarse en cuenta la problemática que la inclusión de esta figura podría suscitar con respecto a los principios de soberanía y lealtad nacionales, razón por la que, con el propósito de preservar y salvaguardar tales principios, se estableció en la primer parte del segundo párrafo del artículo 32 constitucional, que los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la Constitución Federal, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reservaran en exclusiva a quienes tengan esa calidad, pues al ser la nacionalidad una condición que trasciende la esfera privada, puede originar conflictos económicos, políticos, jurisdiccionales y de lealtades.



Así fue, precisamente en el marco de esta reforma –que amplió los supuestos para la naturalización–, que el Constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias en el sector público, que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, tenían que ser desempeñados por mexicanos por nacimiento, pues "sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países".

Es decir, tal como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para reservar el ejercicio de ciertos cargos para mexicanos por nacimiento, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.

Por ello, se destacó la importancia de fijar criterios tendentes a asegurar no únicamente que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y "una voluntad real de ser mexicanos", sino a garantizar que en el ejercicio de esos cargos y funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano "que por su naturaleza sustentan el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales", los titulares estén libres de cualquier posibilidad de vínculo jurídico o sumisión a otros países de manera que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtades nacionales.

A partir de entonces y bajo tales principios, el Constituyente ha venido definiendo expresamente en la Ley Fundamental, aquellos supuestos específicos en los que los depositarios de ciertos cargos públicos tienen que ser mexicanos por nacimiento, tal es el caso de los comisionados del organismo garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales federal (artículo 6o., apartado A), Comisionados del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica (artículo 28) los depositarios de los Poderes de la Unión (artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100), el titular de la Auditoría Superior de la Federación (artículo 79), los secretarios de



despacho (artículo 91), los Magistrados Electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 99), consejeros del Consejo de la Judicatura Federal (artículo 100), el fiscal general de la República (artículo 102, apartado A, segundo párrafo), los gobernadores de los Estados y los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Estatales (artículo 116), y los Magistrados integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (artículo 122, apartado A, fracción IV).

En ese contexto se inserta, precisamente, la previsión del artículo 32 de la Constitución Federal, en el que el propio Constituyente estableció –como ya se vio–, expresamente, diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por mexicanos por nacimiento.

Ahora bien, considerando que en relación con dicho mandato constitucional este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; sin embargo, en el presente asunto, la cuestión a dilucidar se constriñe a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, le compete o no a las Legislaturas de los Estados.

Este Alto Tribunal arriba a la convicción, como se adelantó, de que el que criterio que debe prevalecer –tal como se procederá a evidenciar–, es el relativo a que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos; pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del Máximo Ordenamiento, se desprende que la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

Lo anterior obliga traer a contexto el contenido del artículo 1o. de la Constitución Federal, que consagra los derechos de igualdad y de no discriminación,



a partir de sus reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación de catorce de agosto de dos mil uno y diez de junio de dos mil once; el cual, textualmente establece:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

Respecto de tal numeral, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁹ determinó que del artículo 1o. constitucional se desprende que todo individuo

⁵⁹ En diversos precedentes y criterios jurisprudenciales, tanto de la Primera como de la Segunda Sala.



gozará ampliamente de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y que éstos no podrán restringirse, ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que en ella se establecen; señalando que el artículo 1o. constitucional establece un mandato hacia las autoridades para que se abstengan de emitir, en sus actos de autoridad, diferencias entre los gobernados, por cualquiera de las razones que se encuentran enunciadas en dicho artículo, lo que constituye el principio de igualdad y no discriminación que debe imperar entre los gobernados.⁶⁰

En ese sentido, se desprende que en el ámbito legislativo, existe una prohibición constitucional de que, en el desarrollo de su labor, emitan normas discriminatorias, con lo cual se pretenden extender los derechos implícitos en el principio de igualdad y no discriminación, al ámbito de las acciones legislativas, ya que, por su naturaleza, pueden llegar a incidir significativamente en los derechos de las personas; dicha limitante se traduce en la prohibición de legislar o diferenciar indebidamente respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1o. constitucional, por lo que en el desarrollo de su función deben ser especialmente cuidadosos, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la Constitución a los gobernados; reiterando que ello es, salvo que esa diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos.

En relación con el derecho a la igualdad y no discriminación, este Tribunal Pleno ha sostenido que tal principio no implica que todos los individuos deban encontrarse siempre y en cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino, más bien, se refiere a una igualdad jurídica entre los gobernados, que se traduce en el hecho de que todos tengan derecho a recibir siempre el mismo trato que reciben aquellos que se encuentran en situaciones de hecho similares; por tanto, no toda diferencia de trato implicará siempre una violación

⁶⁰ Tales consideraciones derivan de la acción de inconstitucionalidad 48/2009, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once.



a tal derecho, sino que ésta se dará solamente cuando, ante situaciones de hecho similares, no exista una justificación razonable para realizar tal distinción. Apoya la anterior consideración, la tesis de jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título, subtítulo y texto:

"PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL. El principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación. Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redunde en detrimento de los derechos humanos. En igual sentido, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta."⁶¹

Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁶² ha sostenido que en ese derecho se contiene el reconocimiento de que siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas de tales derechos y, por tanto,

⁶¹ Sus datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2012594. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, materia constitucional, tesis P./J. 9/2016 (10a.), página 112.

⁶² Cuyo criterio comparte este Pleno.



el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto al derecho de igualdad. Dicha jurisprudencia determina textualmente:

"IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). La igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el Juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad. El artículo 1o. de la Constitución Federal establece varios casos en los que procede dicho escrutinio estricto. Así, su primer párrafo proclama que todo individuo debe gozar de las garantías que ella otorga, las cuales no pueden restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que la misma establece, lo que evidencia la voluntad constitucional de asegurar en los más amplios términos el goce de los derechos fundamentales, y de que las limitaciones a ellos sean concebidas restrictivamente, de conformidad con el carácter excepcional que la Constitución les atribuye. Por ello, siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados constitucionalmente, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. Por su parte, el párrafo tercero del citado precepto constitucional muestra la voluntad de extender la garantía de igualdad a ámbitos que trascienden el campo delimitado por el respeto a los derechos fundamentales explícitamente otorgados por la Constitución, al prohibir al legislador que en el desarrollo general de su labor incurra en discriminación por una serie de motivos enumerados (origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil) o en cualquier otro que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. La intención constitucional es, por lo tanto, extender las garantías implícitas en el principio de igualdad al ámbito de las acciones legislativas que tienen un impacto significativo en la libertad y la dignidad de las personas, así



como al de aquellas que se articulan en torno al uso de una serie de criterios clasificatorios mencionados en el referido tercer párrafo, sin que ello implique que al legislador le esté vedado absolutamente el uso de dichas categorías en el desarrollo de su labor normativa, sino que debe ser especialmente cuidadoso al hacerlo. En esos casos, el Juez constitucional deberá someter la labor del legislador a un escrutinio especialmente cuidadoso desde el punto de vista del respeto a la garantía de igualdad.⁶³

Puntualizado todo lo anterior, se tiene –como ya se ha visto– que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades.

Luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1o. constitucional, se arriba a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.⁶⁴

Tal conclusión concuerda con lo expresado en la citada exposición de motivos de la reforma al artículo 32, por la que se incluyó la figura de la doble nacionalidad, pues de ahí se advierte que la intención del Constituyente Federal fue establecer un sistema normativo que incluyera la doble nacionalidad, reconociendo a los mexicanos que se encontraran en tales condiciones todos los

⁶³ Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175.

⁶⁴ Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.



derechos que corresponden a la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin perder de vista la problemática que se podría suscitar respecto de los principios de identidad y soberanía nacionales, razón por la que estableció las siguientes dos excepciones al ejercicio pleno de los derechos correspondientes a los nacionales mexicanos, a saber:

- Ningún mexicano por nacimiento puede perder su nacionalidad; a diferencia de los mexicanos por naturalización, quienes pueden ser privados de dicho estatus, cuando se encuentren en alguno de los casos previstos por el apartado B del artículo 37 de la Constitución Federal, y
- La limitante a los mexicanos por naturalización o con doble nacionalidad, respecto de la ocupación de los cargos públicos expresamente reservados por la Constitución para mexicanos por nacimiento y que no hayan adquirido otra nacionalidad, atendiendo a la finalidad constitucional perseguida (defensa de la soberanía e identidad nacionales).

En ese sentido, si el objeto del establecimiento de la reserva en estudio consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, se restringe a los cargos que tienen sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es que no compete establecer otros a las entidades federativas.

Ahora bien, aplicando los razonamientos hasta aquí sustentados a las disposiciones impugnadas, **resulta que son inconstitucionales**, pues en los artículos 109 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 47, fracción I y 69 c), fracción I [antes 69 Quater, fracción I], del Código Electoral; 119 Bis, segundo párrafo, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y 106, cuarto párrafo, fracción I, de la Ley Orgánica y de Procedimientos, todas del Estado de Michoacán, el Congreso del Estado está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser titular del órgano interno de control del Poder Judicial, del Instituto Electoral, del Tribunal Electoral, del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de la Comisión



Estatad de Derechos Humanos y del propio Congreso, y como dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, **las disposiciones que establecen dicha exigencia para ejercerlo deben declararse inconstitucionales**; sin que sea necesario, por tanto, verificar si las normas impugnadas tienen un fin válido, pues resultan inconstitucionales al haberse emitido por una autoridad incompetente.

No obsta a lo anterior, tal como se hizo notar en el considerando cuarto de este fallo, que mediante decreto legislativo número 204, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el veintitrés de diciembre de dos mil diecinueve, se reformó el numeral 69 Quater, fracción I, del Código Electoral de dicha entidad.

Sin embargo, toda vez que dicha reforma sólo consistió en el cambio del inciso de la norma impugnada, pues de ser 69 Quater, fracción I, pasó a ser 69 c), fracción I, sin que hubiera existido un cambio normativo, en virtud de que su contenido es idéntico al originalmente impugnado; es claro que no se subsanó el vicio que hizo valer la promovente de la acción y, por tanto, el precepto legal aun reformado deviene inconstitucional por los motivos ya apuntados.

Consecuencia de lo antes expuesto, al ser fundado el concepto de impugnación en estudio, **lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa "por nacimiento"** contenida en los artículos 109 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 47, fracción I y 69 c), fracción I [antes 69 Quater, fracción I], del Código Electoral; 119 Bis, segundo párrafo, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y 106, cuarto párrafo, fracción I, de la Ley Orgánica y de Procedimientos, todas las legislaciones del Estado de Michoacán de Ocampo.

Idéntico criterio sustentó este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad ya señaladas y, además, en las diversas 59/2018, 4/2019 y 40/2019, resueltas, respectivamente, en sesiones de siete y veintisiete de enero de dos mil veinte, en las que se analizó el mismo tema de constitucionalidad.



DÉCIMO.—Retroactividad del decreto. Análisis del concepto de invalidez segundo hecho valer por el titular de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo.

La accionante argumenta que el decreto impugnado es una norma que obra sobre el pasado, es decir, afecta el plazo para el cual fueron nombrados los contralores —cuyo nombramiento fue realizado en fecha previa al nacimiento del decreto—, por lo cual es una norma de naturaleza retroactiva, que viola tal derecho establecido en el artículo 14 de la Constitución Federal y en tratados internacionales.

En el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se proponía declarar la validez del artículo transitorio segundo del Decreto Legislativo Número 611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho,⁶⁵ al considerar que el legislador local otorgó un plazo de sesenta días naturales a los órganos públicos a que se refiere, para que le remitieran un listado de los cinco aspirantes mejor evaluados, para la designación y ratificación de los titulares de los respectivos órganos internos de control.

Sin embargo, se reconocía que conforme al citado artículo transitorio, el Congreso Local no fijó un plazo para llevar a cabo los nombramientos y ratificación y en ese sentido, únicamente era vinculatorio en cuanto obligaba a los órganos públicos en cuestión a que dentro del plazo de sesenta días naturales a

⁶⁵ "Segundo. El Consejo General de Instituto Electoral de Michoacán; el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán; el Pleno del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el Consejo de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, contarán con sesenta días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto para remitir al Congreso el listado, acompañado del expediente debidamente foliado y pormenorizado de los cinco aspirantes mejores evaluados, en el que se incluirá la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos, el examen practicado y su resultado, para que el Congreso designe a quien deba ocupar el cargo de titular del órgano interno de control.

"El Pleno del Consejo del Poder Judicial del Estado de Michoacán, contará con sesenta días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para remitir al Congreso el nombramiento, acompañado del expediente debidamente foliado y pormenorizado, en el que se incluirá la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos constitucionales, el examen practicado y su resultado, para que el Congreso haga la ratificación del titular del órgano interno de control."



partir de la entrada en vigor del decreto, remitieran al Congreso Local los nombres de los aspirantes y, en el caso del Poder Judicial, el nombre de la persona que debería ser ratificada, como titulares de los órganos internos de control.

Empero, en ningún momento se establecía un plazo determinado para que el Congreso Local realizara el nombramiento y ratificación respectiva, lo cual, si bien se reconocía como su facultad, prevista, incluso, en la Constitución Local, no se imponía un plazo inminente para el ejercicio de ella. Lo que incluso podía corroborarse en una de las exposiciones de motivos de la iniciativa, recibida en el Congreso del Estado de Michoacán el veintiocho de octubre de dos mil dieciséis.⁶⁶

"De esta forma, los contralores internos del Instituto Electoral, de la Comisión de los Derechos Humanos, del Instituto de Transparencia, del Poder Judicial, del Tribunal Administrativo y del Congreso deberán ser nombrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados del Congreso del Estado presentes al momento de la votación, de ternas propuestas por quien se encuentre facultado para ello en cada caso, debiendo en todo caso reunir los mismos requisitos que para secretario técnico del Sistema Estatal Anticorrupción. **Con la finalidad de evitar efectos retroactivos, se propone que quienes ocupen estos cargos al momento de entrar en vigor el decreto correspondiente permanezcan en sus puestos hasta que concluya el periodo para el cual fueron elegidos.**"⁶⁷

No obstante lo anterior, en la sesión de treinta de julio de dos mil veinte en que se analizó este apartado, se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea respecto de declarar la invalidez del artículo transitorio segundo del Decreto Legislativo Número 611.

⁶⁶ La iniciativa fue suscrita por los diputados Adriana Hernández Íñiguez, Eloísa Berber Zermeño, Adriana Campos Huirache, Socorro de la Luz Quintana León, Rosa María de la Torre Torres, Rosalía Miranda Arévalo, Raymundo Arreola Ortega, Juan Manuel Figueroa Ceja, Wilfrido Lázaro Medina, Roberto Carlos López García y Sergio Ochoa Vázquez.

⁶⁷ Fojas 225 y 226 del cuaderno de pruebas.



En consecuencia, dado el resultado obtenido, con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo de la Constitución Federal y 72, primer párrafo de la ley reglamentaria de la materia⁶⁸, se desestima la presente acción en relación con el artículo transitorio impugnado en este considerando.

DÉCIMO PRIMERO.—**Efectos.** Conforme a lo expuesto en el considerando noveno se declara la invalidez de los artículos 109 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 47, fracción I, y 69 inciso c), fracción I [antes 69 Quater, fracción I], del Código Electoral; 119 Bis, segundo párrafo, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y 106, cuarto párrafo, fracción I, de la Ley Orgánica y de Procedimientos, todas las legislaciones del Estado de Michoacán de Ocampo, en la porción normativa que dice "*por nacimiento*", la cual surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, de conformidad con los cardinales 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, mismos que señalan:

"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

⁶⁸ "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 resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

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



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."

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 67/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 69/2018, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán.

TERCERO.—Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 69/2018 respecto de los artículos 69 Bis y 69 Ter del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, adicionados mediante el Decreto Legislativo Número 611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho, en términos del considerando cuarto de esta decisión.

CUARTO.—Se desestima en la acción de inconstitucionalidad 69/2018 respecto del artículo transitorio segundo del Decreto Legislativo Número 611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho.

QUINTO.—Se reconoce la validez de los artículos 2, fracción VI, 3, 84, 107, 108, párrafo primero, 109 y 109 bis, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, 46, párrafo segundo, 47, fracciones II y IV, en su porción normativa 'Gozar de buena reputación', 64, fracciones XI, XIII y XIV, 65, fracción V, y 69 c), fracciones II y IV, en su porción normativa



"gozar de buena reputación", del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, 106, fracción IV, 117, fracción XXIII, y 119 Bis, párrafos primero y tercero, fracciones II y IV, en su porción normativa 'Gozar de buena reputación', de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, 12, fracción III, 19, fracción IV, 27, fracción XXI, 34, fracciones XV y XVI, 36, 37, párrafo primero, 38, fracciones II y IV, en su porción normativa 'Gozar de buena reputación', 39, 40, fracción X, 60, fracción VIII, 83, fracción II, 84, 123 y 124 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, así como 67, fracción VIII, 71, fracción II, 79, fracción XIV, 85, fracción VI, 106, párrafos cuarto, fracciones II y IV, en su porción normativa "gozar de buena reputación", y sexto, y 113, párrafo primero y fracciones III y VI, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, reformados y adicionados mediante el Decreto Legislativo Número 611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho, por las razones expuestas en los considerandos quinto, sexto, séptimo y octavo de esta determinación.

SEXTO.—Se declara la invalidez de la porción normativa 'por nacimiento' contenida en los artículos 109 bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, 47, fracción I, y 69 c), fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, 119 Bis, párrafo tercero, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, 38, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo y 106, párrafo cuarto, fracción I, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, adicionados y reformados mediante el Decreto Legislativo Número 611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho, de conformidad con los argumentos del considerando noveno de esta ejecutoria, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutorios de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en los términos precisados en el considerando décimo primero de este fallo.

SÉPTIMO.—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; 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 segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero y segundo relativos, respectivamente, a la competencia y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa salvo los artículos 47, fracción IV, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, 119 Bis, fracción IV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo y 106, fracción IV, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek salvo los artículos 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, 46 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, 119 Bis de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo y 37 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. Las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Laynez Potisek anunció voto particular.

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 apartándose del criterio del cambio normativo, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández por considera-



ciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek con el sobreseimiento adicional de los artículos 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, 46, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, 119 Bis de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo y 37 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto al considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 69/2018 respecto de los artículos 69 Bis y 69 Ter del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, adicionados mediante el Decreto Legislativo Número 611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se expresó una mayoría de siete votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a la retroactividad del decreto, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio segundo del Decreto Legislativo Número 611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas y Ríos Farjat votaron a favor. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

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

En relación con el punto resolutive quinto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos



Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en cuanto al considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 69/2018 respecto del artículo 69 c) del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, adicionado mediante el Decreto Legislativo Número 611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho. Los Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de las adiciones, Pardo Rebolledo en contra de las consideraciones, Piña Hernández separándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones y por consideraciones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo a la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Michoacán de Ocampo, consistente en reconocer la validez de los artículos 2, fracción VI, 3, 84, 107, 108, 109 y 109 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, 46, 47, 64, fracciones XI, XIII y XIV, 65, fracción V, y 69 c) del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, 106, fracción IV, 117, fracción XXIII, y 119 Bis de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, 12, fracción III, 19, fracción IV –su derogación–, 27, fracción XXI –su derogación–, 34, fracciones XV y XVI, 36, 37, 38, 39, 40, fracción X, 60, fracción VIII, 83, fracción II, 84, 123 y 124 de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, así como 67, fracción VIII, 71, fracción II, 79, fracción XIV, 85, fracción VI, 106, párrafos cuarto y sexto, y 113, párrafo primero y fracciones III y VI, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, reformados y adicionados mediante el Decreto Legislativo Número 611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez



Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al nombramiento de los titulares de los órganos internos de control por el Congreso Local, consistente en reconocer la validez del artículo 108, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, reformado mediante el Decreto Legislativo Número 611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa por la invalidez únicamente de su porción normativa "y ratificado por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes", Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez únicamente de su porción normativa "y ratificado por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes" votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se sumaron los Ministros Esquivel Mossa y Franco González Salas para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con un escrutinio estricto, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría en cuanto a la procedencia del artículo 69 c), Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a la edad mínima para ser titular del órgano interno de control, consistente en reconocer la validez de los artículos 109 bis, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, 47, fracción II, y 69 c), fracción II, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, 119 Bis, párrafo tercero, fracción II, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, 38, fracción II, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo y 106, párrafo cuarto, fracción II, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, reformados y adicionados mediante el Decreto Legislativo Número 611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Aguilar Morales, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, 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 al nombramiento de los titulares de los órganos internos de control por el Congreso Local, consistente en reconocer la validez de los artículos 46, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, 119 Bis, párrafo primero, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo y 37, párrafo primero, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo, reformados y adicionados mediante el Decreto Legislativo Número 611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando octavo, relativo al requisito de buena reputación para ser titular del órgano interno de control, consistente en reconocer la validez de los artículos 47, fracción IV, en su porción normativa "Gozar de buena reputación", del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, 119 Bis, párrafo tercero, fracción IV, en su porción normativa "Gozar de buena reputación", de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, 38, fracción IV, en su porción normativa "Gozar de buena reputación", de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo y 106, párrafo cuarto, fracción IV, en su porción normativa "Gozar de buena reputación", de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, reformados y adicionados mediante el Decreto Legislativo Número 611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.



Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando octavo, relativo al requisito de buena reputación para ser titular del órgano interno de control, consistente en reconocer la validez del artículo 69 c), fracción IV, en su porción normativa "Gozar de buena reputación", del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, adicionado mediante el Decreto Legislativo Número 611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente y aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales con una consideración adicional, Pardo Rebolledo obligado por la mayoría en cuanto a la procedencia del artículo 69 c), Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando noveno, relativo al requisito de ser mexicano por nacimiento para ser titular del órgano interno de control, consistente en declarar la invalidez de la porción normativa "por nacimiento" contenida en los artículos 109 bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, 47, fracción I, y 69 c), fracción I, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, 119 Bis, párrafo tercero, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, 38, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo y 106, párrafo cuarto, fracción I, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, adicionados y reformados mediante el Decreto Legislativo Número 611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández,



Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo 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 con precisiones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo. La Ministra Piña Hernández anunció un voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutive séptimo:

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 de 5 de julio de 2021.

Las tesis aisladas de rubro y título y subtítulo: "FACULTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. NO ES IRRESTRICTA, SINO QUE DEBE SATISFACER UNA RAZONABILIDAD EN FUNCIÓN DE LOS CARGOS QUE REGULE." y "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con la clave P. I/2013 (9a.) y número de identificación 2a. XXVII/2016 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII,



Tomo 1, marzo de 2013, página 373; y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 1213, con números de registro digital: 159869 y 2011957, respectivamente.

Las tesis aisladas 2a. XXIX/2016 (10a.) y 1a. CCVI/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 24 de junio de 2016 a las 10:24 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 31, Tomo II, junio de 2016, página 1212; y 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 377, con números de registro digital: 2011956 y 2018780, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 9/2016 (10a.), P./J. 25/2016 (10a.), 1a. CCLXIII/2016 (10a.), 1a. CCLXV/2016 (10a.), 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), 1a. CCLXX/2016 (10a.) y 1a. CCLXXII/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 123/2005 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, con número de registro digital: 177102.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 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 8 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018.

Falta de legitimación de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo para impugnar disposiciones generales no vinculadas directamente con la transgresión a Derechos Humanos.

En el considerando tercero de la resolución, la mayoría de este Tribunal Pleno consideró que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo contaba con legitimación para promover acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Legislativo Número 611, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial; del



Código Electoral; de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso, todas del Estado de Michoacán de Ocampo, para cuestionar la competencia del Poder Legislativo para designar o ratificar a los titulares de los órganos internos de control del Poder Judicial Local, del Instituto Electoral del Estado de Michoacán, de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y del Instituto Mexicano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Discrepo del criterio mayoritario pues considero que, en términos de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos sólo cuentan con legitimación para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por los Congresos Locales de sus respectivas entidades federativas, cuando estimen que éstas vulneran los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

Lo anterior se desprende del dictamen del decreto de reforma a la Constitución Federal publicado en el Periódico Oficial de la Federación publicada el catorce de septiembre de dos mil seis, en donde se dijo lo siguiente:

"La Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue creada en México mediante el decreto que adicionó al artículo 102 de la Constitución, el apartado B, con fecha 27 de enero de 1992, la Comisión como objetivo logra que los actos de poder se ajusten a su cauce legal, sin menoscabo de las garantías individuales. De la misma manera busca prevenir los desvíos y propiciar que los abusos sean castigados, dándoles la certeza a los gobernados de que cuentan con una instancia totalmente confiable a la que pueden acudir en defensa de sus derechos humanos.

"Acorde a su finalidad de velar por el respeto de los derechos humanos, tiene a su cargo diversas funciones tales como impulsar la observancia de los derechos humanos en el país, la elaboración de programas preventivos en materia de derechos humanos, recepción de quejas por presuntas violaciones a los mismos, la investigación de posibles violaciones a los derechos humanos, la formulación de recomendaciones, así como proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.



"Por lo anteriormente expuesto esta dictaminadora estima necesario que le sea reconocido a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la legitimación para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad cuando leyes o tratados contravengan las garantías individuales, dentro del ámbito de su competencia, pues en atención a su desempeño práctico, ha sabido ganarse el respeto y el reconocimiento de la mayoría de los sectores de la sociedad mexicana.

"Es menester precisar que al dotar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad se logra la tutela de las normas constitucionales como una forma más eficaz para dar vigencia y consolidar el Estado de derecho, por tanto se considera pertinente que la Comisión tenga la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad que considere necesarias para que esta última determine si una ley es violatoria de las garantías individuales, y en consecuencia, el defensor del pueblo esté cumpliendo cabalmente y con todas herramientas posibles, la función que su misma denominación hace explícita, la de preservar las garantías individuales.

"De igual forma es importante dotar a los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas de la facultad para ejercer dentro de su esfera de competencia, las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes emitidas por las Legislaturas Locales tratándose de los Estados y en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; ya que con ello se permitirá que otorgar mayor certeza jurídica a dichas instituciones."

Como puede advertirse, la intención del Poder Reformador de la Constitución fue la de otorgar legitimación activa a las Comisiones Nacional y Estatales de los Derechos Humanos, para promover la acción de inconstitucionalidad, pero limitada a aquellos casos en que se controvirtiera una vulneración directa a los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución Federal, así como en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

En este caso, no advierto que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán de Ocampo, cuente con legitimación para impugnar la constitucionalidad de aspectos orgánicos referentes a la designación de los titulares de los órganos internos de control del Poder Judicial Local, así como de los diversos órganos con autonomía constitucional del Estado de Michoacán, pues ello de ninguna forma se encuentra relacionado con una vulneración directa a los Derechos Humanos reconocidos constitucional y convencionalmente por el Estado Mexicano.



Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018.

Inconstitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder al cargo de titular del órgano interno de control

En el considerando noveno de la sentencia, la mayoría de este Tribunal Pleno coincidió en declarar la invalidez de la porción normativa "**por nacimiento**" contenida en los artículos 109 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 47, fracción I y 69 c), fracción I [antes 69 Quater, fracción I], del Código Electoral; 119 Bis, segundo párrafo, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y 106, cuarto párrafo, fracción I, de la Ley Orgánica y de Procedimientos, todas las legislaciones del Estado de Michoacán de Ocampo.

Lo anterior, por estimar que la facultad para determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandato de la Constitución Federal.

Si bien estoy de acuerdo con la declaración de invalidez de la porción normativa de los preceptos citados, en congruencia con el criterio que he sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 35/2018 y 87/2018, discrepo de las razones de la mayoría, pues estimo que las Legislaturas Locales sí tienen competencia para establecer el requisito de mexicanidad por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, por las siguientes razones:

1. En primer término, el artículo 32 de la Constitución Federal no establece que sea competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre el requisito de ser mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, pues dicho dispositivo, en su segundo párrafo, sólo dispone: "**El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes**



tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.", de donde se puede advertir que esta porción literalmente establece, en primer lugar, que la Carta Magna reservó determinados cargos para los mexicanos por nacimiento, siempre y cuando tampoco adquieran otra nacionalidad y, en segundo lugar, que esa condición (no adquirir otra nacionalidad) también es aplicable a los casos en que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión, sin embargo, ello de ninguna manera conlleva que sea facultad exclusiva de este órgano establecer o no el requisito de mexicano por nacimiento para acceder a un cargo público, sino que cuando decida preverlo –de manera excepcional y por razones plenamente justificadas– como exigencia para acceder a cargos públicos adicionales a los previstos en la Constitución, se entienda que también queda prohibida la adquisición de otra nacionalidad para quienes los desempeñen. En resumen, cuando la Constitución o el Congreso de la Unión exijan la mexicanidad por nacimiento, queda excluida la doble nacionalidad, pero cuando la exijan las leyes locales, no opera dicha exclusión.

2. Las materias reservadas al Congreso de la Unión están establecidas en el artículo 73 de la Constitución Federal, en las que en ningún apartado se encuentra la relativa a legislar el requisito de mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, sino únicamente está en la fracción XVI, relativa a dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.
3. El **régimen federalista** instituido en el artículo 124 de la Constitución Federal, dispone que "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."; disposición constitucional de la cual deduzco que para que pudiera limitarse a las Legislaturas Locales la posibilidad de exigir el requisito de mexicanidad por nacimiento para acceder a un cargo público estatal, sería necesaria la existencia de un **mandato expreso** –no implícito– en la Constitución Federal, del cual pudiera derivarse esa limitante, situación que en el caso no acontece.

Por lo anterior, considero que los Congresos de los Estados sí están facultados para establecer como requisito el ser mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos.



Ahora bien, por lo que respecta al requisito de ser "**mexicano por nacimiento**" para acceder al cargo de titular del órgano interno de control al que hacen referencia los artículos 109 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 47, fracción I y 69 c), fracción I [antes 69 Quater, fracción I], del Código Electoral; 119 Bis, segundo párrafo, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y 106, cuarto párrafo, fracción I, de la Ley Orgánica y de Procedimientos, todas del Estado de Michoacán de Ocampo, estimo que su inconstitucionalidad deriva del hecho de que se trata de una exigencia que resulta desproporcional, en tanto que el puesto de titular de un órgano interno de control no constituye un cargo estratégico, prioritario, ni estrechamente vinculado con la soberanía y seguridad nacionales, puesto que las funciones vinculadas al mismo están referidas a la prevención, la corrección y la investigación de los actos u omisiones que pueden constituir responsabilidades administrativas, así como a la sanción de aquellas que no sean competencia de los Tribunales de Justicia Administrativa, según se desprende de lo dispuesto en el último párrafo de la fracción III del artículo 109 de la Constitución Federal.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018.

1. En sesión pública virtual de treinta de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas por el entonces presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Michoacán, respectivamente.
2. En dichos asuntos se impugnó la validez de distintos artículos de la Ley Orgánica del Poder Judicial, del Código Electoral, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y de la Ley Orgánica y de Procedimientos, todas de Michoacán de Ocampo, en las porciones relativas al procedimiento de designación y requisitos para ser titular del órgano interno de control de diversos organismos de la entidad, así como sus facultades.



3. En el presente voto, abordaré específicamente aspectos relacionados con los tópicos como son la edad mínima para ser titular del órgano interno de control (séptimo tema) y el requisito de buena reputación para ser titular del órgano interno de control (octavo tema).

Séptimo. Edad mínima para ser titular del órgano interno de control

i) Consideraciones de la sentencia

4. En la sentencia la pregunta que resolvió el Tribunal Pleno consistió en resolver si el requisito de edad mínima de treinta años para ser titular de los órganos internos de control, vulnera o no los principios de igualdad y no discriminación.
5. Al respecto, se consideró como infundado el concepto de invalidez porque en la fijación de requisitos para el desempeño de cargos públicos el legislador cuenta con un amplio margen de configuración.
6. En razón de ello, se reconoció la validez de los artículos 109 bis, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán de Ocampo, 47, fracción II, y 69 c), fracción II, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, 119 Bis, párrafo tercero, fracción II, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, 38, fracción II, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán de Ocampo y 106, párrafo cuarto, fracción II, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, reformados y adicionados mediante el Decreto Legislativo Número 611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho.
7. La mayoría de las y los Ministros coincidieron en que en aquellos casos en los que la Constitución no prevé los requisitos que deben cumplirse para ser nombrado o ratificado en un cargo público, corresponde al legislador la determinación de los requisitos que estime necesarios, con la única limitante de que éstos sean proporcionales y razonables, pues no es una facultad absoluta.
8. Se destaca que en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, está prohibida toda discriminación motivada por cuestión de edad, lo que podría justificar el análisis de los preceptos impugnados a partir de un escrutinio estricto, por hacer alusión a una categoría sospechosa. No obstante, se consideró que no es necesario emplear ese examen, pues no se está evaluando si la distinción prevista afecta a un grupo de personas que cuenten con una historia de desventaja o victimización –en este caso respecto a los menores



de treinta años de edad– o a partir del reconocimiento de un rasgo permanente, sino que el análisis de constitucionalidad versa sobre un presupuesto de inhibición temporal para acceder a un cargo público, en el cual se requiere que el legislador fije ciertas calidades para efectos de cumplir con los objetivos y funciones que la propia Constitución le encomienda.

9. Además, se señala que el requisito para acceder a un cargo público no conlleva un aspecto de discriminación por edad que justifique el análisis de la medida impuesta a partir de un escrutinio estricto, por tanto, se analizó la proporcionalidad del requisito previsto a partir de verificar si tiene un fin constitucionalmente legítimo, idoneidad y necesidad.
10. Adicionalmente, se estableció que no resulta oportuno emitir un juicio respecto a si la edad mínima de treinta años es incuestionablemente reveladora de madurez y experiencia, porque no se está en una posición para determinar que una edad distinta sería menos restrictiva al derecho en cuestión o si, por el contrario, simplemente haría nugatoria la finalidad perseguida. En ese sentido, se debe ser deferente con el plazo adoptado por el legislador local, pues el análisis de ese aspecto no llevaba a ninguna discusión conclusiva. Sin embargo, ese tipo de restricciones no son ajenas a los límites establecidos a la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas.
11. Finalmente, al analizar la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, se estableció que el grado de intervención del requisito sobre los derechos de los funcionarios excluidos claramente es menor a los beneficios que genera a la sociedad. Por tanto, se estima razonable la fijación de una edad mínima para ser nombrado o ratificado como titular de las contralorías o de los órganos internos de control en el Estado de Michoacán de Ocampo, esencialmente, porque la edad es un elemento revelador de cierta madurez y experiencia, requisito que, junto con otros, otorga un mayor grado de confiabilidad en el servidor público.

ii) Razones de disenso

12. No comparto la sentencia en este apartado. A mi parecer las normas impugnadas debieron declararse inválidas, porque hacen una distinción con base en una categoría sospechosa prevista en el artículo 1 de la Constitución Federal,¹ como es **la edad**, y no superan un escrutinio estricto.

¹ Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado



13. En efecto, si bien el establecimiento de una edad mínima para ser titular de órganos internos de control de entes públicos puede tener una finalidad imperiosa de garantizar el nivel de experiencia necesario para desempeñar adecuadamente sus funciones, considero que la medida no se adecúa estrechamente ni resulta necesaria para lograr esta finalidad.
14. El tener una edad determinada no asegura que el aspirante a titular de un órgano interno de control cuente con la experiencia relevante para ejercer el cargo en forma adecuada. Existen medidas alternas para garantizar la experiencia necesaria para el adecuado desempeño del cargo que resultan menos lesivas, como el tener determinados años de experiencia en el servicio público, aprobar un examen o evaluación de los conocimientos necesarios, entre otras. De hecho, todas las legislaciones impugnadas ya prevén requisitos menos lesivos para garantizar el nivel de experiencia necesario, como poseer al día de la designación un título profesional con antigüedad mínima de cinco años.
15. Sostengo lo anterior, sin pasar por alto que el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que la ley puede reglamentar el acceso a las funciones públicas por razón de edad.² Sin embargo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 128/2015,³ el propio Tribunal Pleno de la

Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

² "**Artículo 23. Derechos políticos**

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."

³ Acción de inconstitucionalidad 128/2015, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de 10 de julio de 2017, por unanimidad de ocho votos de los Ministros Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek con precisiones, Pérez Dayán y presidente en funciones Cossío Díaz con diferencias.



Suprema Corte de Justicia estableció que ello resulta relevante para analizar la finalidad de la medida, pero no exime a la edad de ser una categoría sospechosa que debe sujetarse a un escrutinio estricto, el cual no es superado por las normas que se analizan en este apartado.

Octavo. Requisito de buena reputación para ser titular del órgano interno de control.

i) Consideraciones de la sentencia

16. En ese apartado de la sentencia, la mayoría de las Ministras y los Ministros consideraron que los artículos 47, fracción IV y 69 c), fracción IV del Código Electoral del Estado; 119 Bis, párrafo tercero, fracción IV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción IV, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos; 106, párrafo cuarto, fracción IV, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso; todas del Estado de Michoacán de Ocampo, mismos que establecen el requisito de "gozar de buena reputación" para ser titular de la contraloría u órgano interno de control, son válidos.
17. Se consideró que el concepto de invalidez es infundado, porque la accionante parte de una premisa incorrecta, al estimar que las porciones normativas impugnadas imponen que el requisito de buena reputación debe acreditarse con algún medio de prueba.
18. Para resolver, se retomaron las consideraciones de la Primera Sala del Alto Tribunal, en la resolución del amparo directo en revisión 3802/2018, en el cual se determinó que la buena reputación es un derecho fundamental, inmerso y expresión de otro derecho humano como es el honor, y que, entraña la facultad de la persona de pedir que se le trate con respeto, decoro y consideración, a fin de que nadie condicione negativamente la opinión que los demás se han de formar de ella; consecuentemente asiste a todas las personas por igual, en lo que no cabe discusión.
19. Con base en ello, en la sentencia se estableció que la buena reputación es un derecho fundamental que no está sujeto a demostración y que, en todo caso, debe presumirse.
20. Por tanto, se concluyó que las porciones normativas en ningún momento imponen la carga de probar la buena reputación, para ser titular de un órgano interno de control, únicamente prevén que los aspirantes al cargo público deberán



contar con buena reputación, derecho fundamental con el que cuenta toda persona, de manera que no existe la obligación de probar tal condición.

21. Consecuentemente, se declaró que el requisito cuestionado se satisface con la sola manifestación de la persona de aspirar al cargo, en virtud de que la buena reputación se presume, en todo caso.

ii) Razones de disenso

22. No comparto lo resuelto en la sentencia por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno. En mi opinión, las normas analizadas en este apartado resultan contrarias al orden constitucional.
23. Desde mi óptica, la expresión "buena reputación" no provee de una base objetiva y razonable para la evaluación de los candidatos a contralores internos, por lo que podría traducirse en una negación arbitraria a las personas de su derecho a acceder en condiciones de igualdad a cargos públicos.
24. Me parece que este requisito es similar que los requisitos para acceder a un cargo público de contar con buena fama o un modo honesto de vivir. Los cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha declarado la invalidez de las disposiciones normativas que los prevén.
25. Por un lado, al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2015,⁴ el Tribunal Pleno declaró la invalidez del requisito de contar con buena fama para ser candidato por partidos políticos o coaliciones. Esto, al concluirse que dicho requisito constituía una restricción ilegítima al derecho constitucional a ser votado al tratarse de un requisito irrazonable.
26. Específicamente, se dijo que los elementos que la ley impugnada⁵ exigía acreditar eran subjetivos, lo cual abría la puerta a un debate sobre la honorabilidad de los aspirantes a candidatos, que debiera darse en la etapa de las campañas,

⁴ Resuelta en sesión de diez de noviembre del dos mil quince, por unanimidad de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos en contra del juicio de proporcionalidad, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales. El Ministro Cossío Díaz se ausentó durante esta votación.

⁵ Artículos 173, apartados A, fracción IV, y B, fracción XIII, y párrafos segundo y tercero, y 278, párrafo primero, fracción II, inciso j), del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.



dejando en manos de la autoridad la posibilidad de negar el registro con base en meros dichos y por razones ajenas a su probidad.

27. En esa ocasión, el Pleno sostuvo que nada en ese diseño tenía conexión lógica con la finalidad legítima de contar con candidatos probos y honestos, no se establece ningún criterio objetivo con base en el cual la autoridad deba tomar la decisión sobre el registro, lo que dejaba en sus manos la posibilidad de negar la posibilidad de contender a cualquier ciudadano que a su juicio no goce de la reputación, estimación y prestigio que la ley señala.
28. Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad 107/2016,⁶ se abordó el estudio sobre el requisito de contar con un modo honesto de vivir para ser jefe de manzana o comisario municipal.⁷
29. El Tribunal Pleno entonces concluyó que la condición exigida, 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,⁸ 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 ese asunto.
30. Lo anterior, 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

⁶ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte. por unanimidad de once votos, 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.

⁷ 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.

⁸ "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."



extremo de negar el acceso al cargo tan solo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, etcétera.

31. Además, se agregó que 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 solo por el hecho de su naturaleza humana.
32. En estas condiciones, a mi parecer, no existe una justificación razonable para prever el requisito de "buena reputación" a quien pretenda acceder al cargo público para ser titular de la contraloría u órgano interno de control.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio y concurrente que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018.

I. Antecedentes

En sesión pública ordinaria celebrada el treinta de julio de dos mil veinte,¹ el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán.

II. Voto aclaratorio

Nombramiento de los titulares de los órganos internos de control

Al efectuarse el análisis de fondo respecto del considerando sexto, relativo al nombramiento de los titulares de los órganos internos de control del Poder Judicial, Instituto Electoral, Comisión Estatal de los Derechos Humanos e Instituto Mi-

¹ Continuación de las sesiones celebradas los días 27 y 28 de julio de 2020.



choacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; todos del Estado de Michoacán de Ocampo, surgieron distintas intervenciones de integrantes del Pleno, en contra del reconocimiento de validez del artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Michoacán, en la parte que prevé que su contralor será ratificado por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, porque subordina al Poder Judicial Estatal al designio final del Poder Legislativo.

En relación con dicho tema, este Alto Tribunal ya ha emitido algunos precedentes respecto de los cuales quisiera hacer referencia para aclarar mi voto en el presente asunto.

En primer lugar, hago referencia a la acción de inconstitucionalidad 94/2016 y su acumulada, falladas el cinco de enero de dos mil diecisiete, en las que se impugnó la facultad del Congreso del Estado de Nayarit para nombrar al contralor interno del Tribunal Electoral Local de dicho Estado, por afectación a la autonomía e independencia del referido órgano jurisdiccional.

En la referida sesión, manifesté estar en contra de la invalidez del artículo 101 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit.

Incluso, emití un voto particular en el que, en síntesis, señalé que el proceso de nombramiento del titular del órgano interno de control, era acorde a la Constitución, dado que, pensar lo contrario, llevaría a estimar que cualquier nombramiento dentro de los tribunales locales, incluso el de Magistrado, es inconstitucional, bajo el argumento de que la elección por parte del Congreso Local conlleva una intromisión, subordinación o dependencia.

Lo anterior, máxime que los Magistrados están obligados a conducirse en su función bajo los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

Posteriormente, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 63/2017, en la que se impugnó la validez del artículo 201, párrafo primero, del vigésimo tercero transitorio del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, decidí sumarme al criterio de la mayoría y votar a favor de la invalidez del artículo impugnado.

Dicho precepto, facultó al Congreso de la Ciudad de México a designar, por mayoría simple, a los titulares de la Contraloría Interna del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.



De igual forma, me sumé al criterio mayoritario en las acciones de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, falladas el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete.

Lo anterior, en el sentido de declarar la invalidez de los artículos 102, numeral 12, fracción XIX, en la porción normativa que dice "que corresponde al Congreso" y artículo 105, numeral 3, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, al establecer la facultad del Congreso Local para designar al contralor general del Tribunal Electoral.

En dichos asuntos, me adherí al criterio de la mayoría, en el sentido de estar a favor de declarar la inconstitucionalidad de cualquier norma local que prevea que los nombramientos de los titulares de los órganos internos de control de un Poder Judicial Local, pueden ser emitidos directamente por el Congreso Estatal.

A pesar de lo anterior, en el presente asunto, me pronuncié en un sentido distinto, al estimar, como lo externé en la sesión, que se presentaba un supuesto distinto.

En efecto, en el caso, la norma impugnada (art. 108), prevé que el contralor del Poder Judicial Local será designado por el Pleno del Consejo de la Judicatura Local, y ratificado por el Congreso Local con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.

Dicha cuestión, me llevó a reflexionar si dicha ratificación constituye una verdadera intromisión que vulnera el principio de autonomía y división de poderes o si simplemente se trata de un régimen de colaboración entre éstos. Me incliné en este caso por esta última vertiente, precisamente porque el origen del nombramiento tiene lugar en el propio Poder Judicial, y sólo es ratificado en el Congreso.

Desde luego, esta postura en un caso que estimo distinto a los precedentes mencionados, justifica mi votación diferenciada; sin embargo, de presentarse nuevos supuestos similares, reservaría mi criterio para seguir evaluando hasta dónde medidas como las dispuestas, impactan o no de manera directa la independencia y autonomía de los Poderes Judiciales de las entidades federativas.

Por ahora, con esta votación, salvaría mi criterio para seguir explorando el tema acorde al diseño específico de los mecanismos dispuestos en cada caso para la designación de contralores o de otros funcionarios en el Poder Judicial, que involucren la intervención o colaboración de otros poderes.



III. Voto concurrente

Edad mínima para ser titular de los órganos internos de control

En el propio asunto, se analizó en el considerando séptimo la constitucionalidad de los artículos 69, c), fracción II y 47, fracción II, del Código Electoral; 109 Bis, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 119 Bis, párrafo tercero, fracción II, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción II, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y 106, párrafo cuarto, fracción II, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso, todas del Estado de Michoacán de Ocampo, normas generales que prevén como requisito, la edad mínima de treinta años para ser nombrado o ratificado como titular de los respectivos órganos internos de control.

En la sesión, se determinó la validez de las normas en virtud de que se consideró razonable la fijación de dicha condición, esencialmente porque la edad es un elemento revelador de cierta madurez y experiencia; requisito que, junto con otros, otorga un mayor grado de confiabilidad en el servidor público.

En relación con dicho tema, si bien compartí la validez de las normas impugnadas, anuncié el presente voto para separarme de la metodología empleada para arribar a dicha conclusión.

Lo anterior, en virtud de estimar que, en el caso, una restricción como la cuestionada, referida a la edad de las personas, como condicionante para acceder a un cargo público, implica la necesidad de realizar un escrutinio más intenso que el realizado en el proyecto y que fue aprobado por la mayoría. Así, me parece que tal restricción, al estar vinculada con una categoría sospechosa, debería ameritar un escrutinio estricto o, cuando menos, un escrutinio intermedio dada la aproximación del supuesto normativo a una categoría normativa de dicha naturaleza.

Lo anterior, independientemente del derecho fundamental que se interviene, asociado a la posibilidad de las personas de acceder a los cargos públicos.

IV. Voto concurrente

Requisito de ser mexicano por nacimiento

Finalmente, en el considerando noveno del fallo, se analizaron los artículos 69 c), fracción I y 47, fracción I, del Código Electoral; 109 Bis, fracción I, de la Ley



Orgánica del Poder Judicial; 119 bis, párrafo tercero, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y 106, párrafo cuarto, fracción I, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso, todas del Estado de Michoacán de Ocampo, que prevén como requisito el ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de titular del órgano interno de control.

Respecto de dicho considerando, en sesión, se aprobó por unanimidad la invalidez de las disposiciones relativas, prevaleciendo el criterio de que los Congresos Locales carecen de competencia para legislar al respecto.

En este tema, si bien compartí la incompetencia de las Legislaturas de los Estados para establecer el requisito de ser mexicano por nacimiento, me separo del engrose en cuanto a las distintas referencias que se hacen al artículo 10. constitucional, a su interpretación sistemática con el artículo 32 de la Carta Magna, y al desarrollo de los principios de igualdad y no discriminación; en tanto que, desde mi postura, es suficiente para arribar a la invalidez de las normas impugnadas, la incompetencia del Congreso Local derivada de la lectura estricta del artículo 32 constitucional, reforzada, en su caso, con el artículo 116 de la Carta Magna.

Así lo manifesté en los votos concurrentes elaborados en las acciones de inconstitucionalidad 87/2018 y 93/2018, resueltas por el Tribunal Pleno el siete de enero y veintiuno de abril de la presente anualidad, respectivamente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el treinta de julio de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, en contra de la porción normativa "por nacimiento" contenida en los artículos 109 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 47, fracción I y 69 c),



fracción I [antes 69 Quater, fracción I], del Código Electoral; 119 Bis, segundo párrafo, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y 106, cuarto párrafo, fracción I, de la Ley Orgánica y de Procedimientos, todas del Estado de Michoacán, por considerar que se vulneraban los principios de igualdad y no discriminación al exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento a aquellas personas que pretendan acceder al cargo de director general de un organismo descentralizado local.

Los artículos impugnados disponían lo siguiente:

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Michoacán

"**Artículo 109 Bis.** Para ser titular del órgano de control se deberán cumplir los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

Código Electoral del Estado de Michoacán

"**Artículo 47.** Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

"**Artículo 69.**

"**c)** Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán

"**Artículo 119 Bis.**

"Para ser titular del órgano interno de control deben reunirse los siguientes requisitos:



"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán

"**Artículo 38.** Para ser contralor deben reunirse los siguientes requisitos:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán

"**Artículo 106.**

"Para ser contralor interno, se deben reunir los requisitos siguientes:

"I. Ser mexicano por nacimiento, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos."

El Pleno reiteró su criterio en idénticos términos a los establecidos al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,¹ y por unanimidad de votos declaró la invalidez de la porción normativa "por nacimiento", toda vez que la mayoría sostuvo que, conforme a los artículos 1o. y 32 constitucionales, las entidades federativas no tienen competencia para exigir ese requisito.

Si bien compartí la declaratoria de invalidez, a continuación, expongo las razones de mi disenso con el criterio mayoritario en torno a la competencia de los Congresos Locales, así como las que, en mi opinión, debieron de sustentar la invalidez de las normas a la luz del derecho humano a la igualdad, que evidentemente resultaba transgredido en este caso.

Respondo primero a dos interrogantes previas, que me permitirán entonces exponer las consideraciones de fondo.

¹ Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, resuelta en sesión de 7 de enero de 2020 por unanimidad de 11 votos. El Ministro Franco González Salas votó con reservas respecto al resolutivo segundo, la Ministra Ríos Farjat votó en contra de las consideraciones y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la invalidez, pero por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales.



1. ¿El Congreso de Michoacán estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional y el diverso artículo 73 reserva facultad expresa al Congreso para "XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Michoacán, al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

También en este caso me parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son destacados propios):

"**Artículo 32.** La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión.**"

Ciertamente, la Constitución Federal contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República, auditor superior de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado Electoral, consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas,² etcétera.

² Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.



Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma** y **en otras leyes del Congreso de la Unión**.

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión, sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido de que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contención y de deferencia al legislador local (se refiere sólo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las Constituciones de las entidades federativas suelen contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para "mexicanos por nacimiento", como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el Pacto Federal previsto en la Constitución Federal, medularmente, en el artículo 40, que dispone que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

Precisamente, por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

I. Competencia de las Legislaturas Locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad

En virtud de que el análisis de competencia de las Legislaturas Locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "ser mexicano por nacimiento".

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de



análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40³ y 41,⁴ un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del Pacto Federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas**.

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México;⁵ es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Michoacán no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando la titularidad de diversos cargos públicos al requisito de mexicanidad por nacimiento**, como lo son el del órgano interno de control del Poder Judicial, del Instituto Electoral, del Tribunal Electoral, del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y del propio Congreso, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos, **no se encuentra prevista como competen-**

³ "Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

⁴ "Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. ..."

⁵ "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.



cia exclusiva de la Federación en el artículo 73 constitucional ni en el 32 ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un Pacto Federal constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica, siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se pretexto o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Federal, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio Pacto Federal.

II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad por nacimiento en el caso concreto

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Michoacán sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que al revisar si la norma impugnada cumple o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar los puestos titulares del órgano interno de control del Poder Judicial, del Instituto Electoral, del Tribunal Electoral, del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y del propio Congreso.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder



Judicial, el Código Electoral, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, la Ley Orgánica y de Procedimientos, todas del Estado de Michoacán. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que las normas impugnadas resultan discriminatorias y, por ende, inconstitucionales. Considero que esto debió concluirse en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque ésta era la materia del análisis y ése era el método.⁶

Es posible que estemos ante un tema –exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos– que muy rara vez (si acaso) las Legislaturas Locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminatorias con esa exigencia, debería ser un tema a analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018, resuelta en sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada a distancia el treinta de julio de dos mil veinte.

⁶ "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)." Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175.

Votación: Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de 29 de septiembre de 2004, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.



En la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de los artículos 109 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 47, fracción I y 69 c), fracción I (antes 69 Quater, fracción I), del Código Electoral; 119 Bis, segundo párrafo, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y 106, cuarto párrafo, fracción I, de la Ley Orgánica y de Procedimientos, todas las legislaciones del Estado de Michoacán de Ocampo, publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad el veintitrés de julio de dos mil dieciocho, por cuanto establece que para ser titular del Órgano Interno de Control del Poder Judicial, del Instituto Electoral, del Tribunal Electoral, del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y del Congreso, todos de la referida entidad federativa, se requiere ser mexicano por nacimiento.

Para arribar a tal conclusión, el Tribunal Pleno partió de las consideraciones en que se basaron las diversas acciones de inconstitucionalidad 87/2018,¹ 88/2018,² 93/2018,³ 45/2018 y su acumulada 46/2018,⁴ así como la 111/2019,⁵ en las que se analizó el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar diversos cargos en múltiples dependencias e instituciones públicas, en las que se determinó declarar la invalidez de los artículos impugnados, en virtud de que las Legislaturas Estatales carecen de competencia para establecer en sus leyes el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, cuando los funcionarios correspondientes no están previstos en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución o las leyes federales requieren la nacionalidad mexicana por nacimiento.

Esto es, consideró que en relación con dicho mandato constitucional, si bien este Tribunal Pleno, en sus diversas integraciones, ha construido varias interpretaciones de las cuales pudieran surgir distintas interrogantes; en los asuntos sometidos a examen, la cuestión a dilucidar se constreñía a determinar, únicamente, si la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento, en

¹ Resuelta en sesión de 7 de enero de 2020.

² Fallado en sesión de 17 de febrero de 2020.

³ Resuelto en sesión de 21 de abril de 2020.

⁴ En sesión de 18 de junio de 2020, se falló tal asunto.

⁵ Resuelto en sesión de 21 de julio de 2020.



términos del artículo 32 constitucional, le compete o no a las Legislaturas de los Estados.

Así, con base en ello, este Alto Tribunal arribó a la convicción de que las Legislaturas de los Estados no están facultadas para establecer algún supuesto en el que se exija ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, pues derivado de la interpretación sistemática del artículo 1o. constitucional, en relación con el diverso 32 del máximo ordenamiento, la propia Constitución Federal reservó todo lo relativo a la dimensión externa de la soberanía a la Federación y sus funcionarios, por lo que de acuerdo con nuestro orden constitucional, la facultad para determinar los cargos para los que se requiere ser mexicano por nacimiento no le corresponde a las entidades federativas, quienes no pueden realizar por sí mismas actos encaminados a ese objetivo.

En efecto, se señaló que en diversos precedentes se ha sustentado que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, no es irrestricta, pues de ser así, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1o., párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

En ese sentido, se dijo, que siendo la Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se limitan, en principio, a quienes tengan esas calidades; luego, de la interpretación del numeral 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la luz del mandato previsto en el artículo 1o. constitucional, se llegó a la conclusión de que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandato de la Constitución Federal.⁶

⁶ Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente



Dicha razón originó que este Tribunal Pleno declarara la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, al considerar que el Congreso del Estado de Michoacán en los artículos 109 Bis, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 47, fracción I y 69 c), fracción I (antes 69 Quater, fracción I), del Código Electoral; 119 Bis, segundo párrafo, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y 106, cuarto párrafo, fracción I, de la Ley Orgánica y de Procedimientos, todas de dicha entidad, incorpora el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser titular del Órgano Interno de Control del Poder Judicial, del Instituto Electoral, del Tribunal Electoral, del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos y del Congreso del Estado de Michoacán y como dicho funcionario no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Constitución Federal requiere la nacionalidad mexicana por nacimiento, las disposiciones que establecen dicha exigencia para ejercerlo resultan inconstitucionales, sin que fuera necesario, se especificó, verificar si las normas impugnadas tienen un fin válido, pues resultaron inconstitucionales al haberse emitido por una autoridad incompetente.

Ahora bien, aunque en múltiples precedentes y con diversas integraciones, se ha venido estudiando este mismo tema de manera diferenciada, tal es el caso de las acciones de inconstitucionalidad 31/2011 y de las diversas 22/2011, 20/2012 y 40/2012, en las cuales, incluso, voté en contra respecto de los criterios que en ellas se sostuvieron; atendiendo a que en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 87/2018⁷ (la cual es una de las que sirvió de sustento al presente asunto), señalé que me sumaría, reservando mi criterio, a la posición de los Ministros que sostuvieron que hay que privilegiar la interpretación sistemática de la Constitución entre el artículo 32 y el artículo 1o., de la cual deriva la exclusión de la posibilidad de que los Estados puedan legislar en esta materia, a fin de lograr una votación mucho más consolidada.

acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.

⁷ Citada como precedente en el asunto señalado al rubro.



En ese sentido, el presente voto concurrente tiene como propósito reiterar la postura que externé al votar las acciones de inconstitucionalidad 22/2011,⁸ en la que formulé voto particular, el cual, a su vez, reiteró mi postura en las diversas 48/2009,⁹ 20/2011¹⁰ y 31/2011¹¹ –en su parte conducente–.

Lo anterior, en virtud de que considero que el límite impuesto para establecer los casos en que sólo los mexicanos por nacimiento pueden ocupar un determinado cargo, resultan muy cuestionables por su generalidad, falta de uniformidad y por no profundizar el análisis de los cargos y sus funciones para determinar la supuesta vulneración a los principios de igualdad y no discriminación, a la luz de la restricción establecida en el artículo 32, en relación con la parte final del artículo 1o., ambos de la Ley Fundamental; por lo que, en mi opinión, en estos asuntos en los que se cuestiona la constitucionalidad de la reserva de

⁸ Fallada el treinta y uno de enero de dos mil trece. Promovida por la procuradora general de la República, en contra del artículo 99, apartado A, fracción I, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Campeche, en las porciones normativas que indican "por nacimiento" y "sin ostentar otra nacionalidad".

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de las porciones normativas del citado precepto, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 32 de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ingresar y/o permanecer en las institucionales policiales del Estado de Campeche.

⁹ Fallada el catorce de abril de dos mil once. Esta acción se interpuso por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el veintinueve de junio de dos mil nueve y fue fallada el catorce de abril de dos mil once.

Curiosamente en esta acción de inconstitucionalidad concurrió la Procuraduría General de la República y emitió opinión para sostener la constitucionalidad del requisito de ser mexicano por nacimiento, en todos los casos impugnados en esa acción; bajo argumentos que, en lo general, yo comparto.

¹⁰ Fallada el nueve de enero de dos mil doce. Promovida por la procuradora general de la República, en contra de los artículos 36, fracción I, 37, fracción I, y 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

En dicha resolución, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los citados preceptos, por estimarlos violatorios de lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución Federal, al establecer como requisito la nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar los cargos de agente del Ministerio Público, oficial secretario del Ministerio Público y agente de la Policía de Investigación, respectivamente.

¹¹ En la discusión y votación de la acción de inconstitucionalidad 31/2011, que fue fallada el catorce de mayo de dos mil doce, no participé por encontrarme en periodo de vacaciones, por haber sido integrante de la Comisión que permaneció trabajando en el periodo de receso de diciembre de dos mil once.



ser mexicano por nacimiento para ocupar ciertos cargos, ya sea que la invalidez de la norma se haya declarado por la falta de facultades de los Congresos Locales o bien, por la falta de razonabilidad de la reserva, resulta necesario hacer un análisis pormenorizado de los cargos y de las razones por las cuales se puede considerar o no razonable –atendiendo a la nueva redacción del artículo 1o. constitucional– establecer esta medida, estudiando a su vez también si la medida es restrictiva o no.

Es decir, en mi opinión, tal como lo anuncié al resolver las acciones de inconstitucionalidad antes aludidas, dado el nuevo modelo de derechos humanos que, en cierto modo, obliga a tomar en consideración los derechos de igualdad y no discriminación, considero que debe realizarse un análisis profundo tanto de las funciones que tienen encomendadas los servidores públicos señalados en las normas impugnadas, así como de las razones que motivaron el establecimiento del requisito consistente en la nacionalidad por nacimiento para desempeñar esos cargos, a fin de poder establecer si la distinción descansa en una finalidad constitucionalmente válida, a través de un test idóneo de razonabilidad y proporcionalidad para juzgar la medida legislativa, interpretando el artículo 32 constitucional, a la luz del contenido del artículo 1o. de la Carta Magna.

En ese sentido, aun cuando me sumé al criterio aprobado por el Tribunal Pleno, a fin de lograr una votación más consolidada, mi reserva de criterio radica en lo que acabo de expresar y 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 5 de julio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 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.

II. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN LA MATERIA CON MOTIVO DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE CATORCE DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 10, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EJERCICIO ILÍCITO DE SERVICIO PÚBLICO, USO ILÍCITO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES, ABUSO DE AUTORIDAD, COALICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS, TRÁFICO DE INFLUENCIAS, CONCUSIÓN, INTIMIDACIÓN, EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES", DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE OAXACA).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. IMPROCEDENCIA DE LA INVALIDEZ EN VÍA DE CONSECUENCIA AL NO AFECTAR EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD ADVERTIDO EN OTRAS NORMAS DISTINTAS A LA IMPUGNADA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 10, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EJERCICIO ILÍCITO DE SERVICIO PÚBLICO, USO ILÍCITO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES, ABUSO DE AUTORIDAD, COALICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS, TRÁFICO DE INFLUENCIAS, CONCUSIÓN, INTIMIDACIÓN, EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES", DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE OAXACA).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 10, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EJERCICIO ILÍCITO DE SERVICIO PÚBLICO, USO ILÍCITO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES, ABUSO DE AUTORIDAD, COALICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS, TRÁFICO DE INFLUENCIAS, CONCUSIÓN, INTIMIDACIÓN, EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES", DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE OAXACA).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA QUE REGULA LA EXTINCIÓN DE DOMINIO QUE NO PRODUCE EFECTOS.



CE EFECTOS RETROACTIVOS, AL TRATARSE ÉSTA DE UN PROCEDIMIENTO DIVERSO E INDEPENDIENTE QUE NO SE RIGE POR NORMAS PENALES NI PUEDE SER CATALOGADO COMO PARTE DE ESTA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 10, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EJERCICIO ILÍCITO DE SERVICIO PÚBLICO, USO ILÍCITO DE ATRIBUCIONES Y FACULTADES, ABUSO DE AUTORIDAD, COALICIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS, TRÁFICO DE INFLUENCIAS, CONCUSIÓN, INTIMIDACIÓN, EJERCICIO ABUSIVO DE FUNCIONES", DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA EL ESTADO DE OAXACA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 103/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 20 DE JULIO DE 2020. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por escrito recibido el diecisiete de septiembre 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, en la que señaló como norma general impugnada y órganos emisores los siguientes:

Autoridad emisora y promulgadora de las disposiciones impugnadas

- A.** Congreso del Estado de Oaxaca
- B.** Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca

Disposición general impugnada

• Artículo 10 de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca, publicado mediante Decreto 661, el diecisiete de agosto de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.



Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 10. La acción se ejercerá respecto de los bienes relacionados o vinculados con los delitos de secuestro, robo de vehículos, trata de personas, asociación delictuosa, delitos en materia de operaciones con recurso de procedencia ilícita, enriquecimiento ilícito, peculado, cohecho, ejercicio ilícito del servicio público, uso ilícito de atribuciones y facultades, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, tráfico de influencias, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones y delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere la fracción II del artículo 6 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y las demás disposiciones aplicables en cualquiera de los supuestos siguientes:

"I. IV. ..."

SEGUNDO.—Los conceptos de invalidez que hace valer la accionante son, en síntesis, los siguientes:

En el apartado de **introducción** señala que el artículo 10 de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca vulnera el derecho de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad establecidos en la Constitución Federal, al haber sido emitida por una autoridad que no se encuentra habilitada para ello.

Lo anterior, en virtud de que el catorce de marzo de dos mil diecinueve se reformaron los artículos 22 y 73, fracción XXX, constitucional, en materia de extinción de dominio, en la cual se facultó exclusivamente al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en la materia consistente en la Ley Nacional de Extinción de Dominio, la cual se publicó el nueve de agosto siguiente, cuyo artículo segundo transitorio estableció que se abrogaban la Ley Federal de Extinción de Dominio, así como las leyes de extinción de dominio de las entidades federativas.

Empero, el diecisiete de agosto siguiente se publicó el Decreto No. 661, por el cual se reformó la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca.

En tal virtud, el legislador de dicha entidad federativa reformó un ordenamiento que ya estaba abrogado, además de que ya carecía de competencia



para legislar en materia de extinción de dominio, lo cual genera incertidumbre e inseguridad jurídica al existir un conflicto de vigencia normativa entre la ley nacional y la local.

Único

Manifiesta que el legislador de Oaxaca carece de competencia para legislar el artículo 10 de la Ley de Extinción de Dominio de dicha entidad federativa que establece los supuestos a partir de los cuales procederá dicha acción, porque conforme a lo expuesto en el diverso numeral 73, fracción XXX, constitucional, dicha materia debe ser regulada en una legislación única, la Ley Nacional de Extinción de Dominio, por tanto vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad al generar un problema de vigencia normativa y prever la regulación de una materia que compete exclusivamente al Congreso de la Unión.

Señala que conforme a lo previsto en el artículo 124 constitucional, las entidades federativas sólo pueden legislar en todo aquello que no esté expresamente concedido por la Ley Suprema a los funcionarios federales, en caso de hacerlo se vulneraría el orden constitucional al realizar actos que están fuera de su ámbito competencial.

Precisó que a partir del catorce de marzo de dos mil diecinueve se facultó constitucionalmente al Congreso de la Unión para emitir una ley nacional en materia de extinción de dominio, ello conforme a lo establecido en los artículos 22 y 73, fracción XXX, constitucionales. Asimismo, en el mismo decreto se otorgó un plazo de ciento ochenta días para expedir la legislación nacional referida, y se dispuso que la Ley Federal de Extinción de Dominio, así como las legislaciones locales respectivas seguirían en vigor hasta la expedición de la ley nacional, ello sin afectar los procesos iniciados ni las sentencias dictadas con fundamento en dichas leyes.

El nueve de agosto de dos mil diecinueve se publicó la Ley Nacional de Extinción de Dominio, cuyo artículo segundo transitorio establece la abrogación de la ley federal, así como de las leyes de las entidades federativas correspondientes.



Por último, el diecisiete de agosto de dos mil diecinueve, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el Decreto que reformó la Ley de Extinción de Dominio de dicha entidad federativa, la cual ya había quedado abrogada.

Refirió que no pasaba desapercibido que dicho decreto fue aprobado por la Legislatura oaxaqueña el diecinueve de junio de dos mil diecinueve y que el Ejecutivo Local ordenó su publicación el veintiuno de los mismos mes y año; sin embargo, lo anterior no implicaba que el Congreso Local fuera competente para legislar en la materia.

Mencionó que la habilitación competencial del Congreso de la entidad fue contemplada por el Poder Reformador exclusivamente para evitar un vacío normativo en la materia.

Por ende, la reforma impugnada genera incertidumbre e inseguridad jurídica, ya que por disposición constitucional expresa la legislación en materia de extinción de dominio del ámbito local dejó de tener vigencia en el momento en que el Congreso de la Unión expidió la ley nacional respectiva.

Bajo ese contexto, se advierte que en dicha entidad federativa existe un conflicto normativo entre la ley nacional y la ley local, lo cual vulnera el derecho de la seguridad jurídica, en tanto que se tiene la incertidumbre de cuál es la norma vigente y aplicable a los procedimientos locales de extinción de dominio.

El legislador de Oaxaca reformó el numeral 10 de la Ley de Extinción de Dominio Local, al agregar supuestos de procedencia de la acción de mérito; sin embargo, a partir de la reforma constitucional las Legislaturas Locales no pueden legislar al respecto al ser una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Así, se advierte que se vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad por regular situaciones fuera de los límites que la Constitución Federal confiere a las Legislaturas Locales.

TERCERO.—**Preceptos que se consideran vulnerados.**

- 1o., 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



CUARTO.—Mediante acuerdo del diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 103/2019, y de conformidad con el registro de turno de los asuntos, designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor en la acción de inconstitucionalidad referida, en términos del artículo 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

QUINTO.—El veintitrés de septiembre siguiente, el Ministro instructor admitió la referida acción, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la disposición impugnada y al Poder Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes, así como al fiscal general de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

SEXTO.—**Informe del Poder Ejecutivo.** Al rendir su informe, el consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca, en representación del Poder Ejecutivo de dicha entidad, se limitó a señalar que era cierto el acto reclamado consistente en la promulgación y publicación del Decreto Número 661 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de agosto de dos mil diecinueve, por el que se reformaron diversas disposiciones normativas de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca.

Asimismo, manifestó que dicho acto se llevó a cabo conforme a lo establecido en los artículos 52, 53, fracción II y 58 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

SÉPTIMO.—**Informe del Poder Legislativo.** Al rendir su informe, el Congreso del Estado de Oaxaca refirió que era cierto que mediante Decreto Número 661 de diecinueve de junio de dos mil diecinueve se haya reformado el primer párrafo del numeral 10 de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca y que fuera publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de agosto siguiente.

La finalidad de la iniciativa que dio origen a la reforma en cuestión consistió en permitir que todo el patrimonio logrado a través de hechos de corrupción volviera al patrimonio del Estado, con ello serían más eficientes las acciones de



recuperación al dotar a la Fiscalía General y al Tribunal de Justicia del Estado con elementos jurídicos más consistentes para su trabajo.

OCTAVO.—El fiscal general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

NOVENO.—Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto 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, debido a que se plantea la posible contradicción entre una norma de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹ dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a aquel en que fue publicada la norma; si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

La norma impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el sábado diecisiete de agosto de dos mil diecinueve, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente, que obra agregado al

¹ Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean



expediente,² por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del domingo dieciocho de agosto al lunes dieciséis de septiembre del mismo año.

Sin embargo, como el último día fue inhábil conforme a lo establecido en el precepto 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ luego entonces se recorre al día hábil siguiente de acuerdo a lo expuesto en el diverso numeral 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esto es, el martes diecisiete de septiembre del año referido, por lo que al ser presentada el último día hábil resulta oportuna.

TERCERO.—Legitimación. A continuación, se analizará la legitimación de quien promueve la acción, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

Suscribe el escrito respectivo, 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.⁴

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover la inconstitucionalidad de leyes federales que sean contrarias a los derechos humanos.

Por otro lado, la representación y las facultades del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran consagradas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la ley que regula el mencionado órgano.⁵

publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente."

² Fojas 104-109 del expediente.

³ (Reformado, D.O.F. 19 de enero de 2018)

"Artículo 163. En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

⁴ Foja 21 del expediente.

⁵ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:



En el caso, dicho funcionario ejerció la acción en contra de una norma de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca, por considerarla contraria a diversos derechos humanos, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO.—Causas de improcedencia. El Tribunal Pleno no advierte de oficio motivo de improcedencia o de sobreseimiento en el presente asunto, aunado a que las autoridades que rindieron informe no plantearon causas de improcedencia.

QUINTO.—Estudio de fondo. El precepto impugnado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece:

"Artículo 10. La acción se ejercerá respecto de los bienes relacionados o vinculados con los delitos de secuestro, robo de vehículos, trata de personas, asociación delictuosa, delitos en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita, enriquecimiento ilícito, peculado, cohecho, ejercicio ilícito del servicio público, uso ilícito de atribuciones y facultades, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, tráfico de influencias, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones y delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere la fracción II del artículo 6o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y las demás disposiciones aplicables en cualquiera de los supuestos siguientes:

"I. IV. ..."

El artículo citado prevé que los bienes relacionados o vinculados con los delitos de secuestro, robo de vehículos, trata de personas, asociación delictuosa, delitos en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita, enriquecimiento ilícito, peculado, cohecho, ejercicio ilícito del servicio público, uso ilícito

"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."



de atribuciones y facultades, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, tráfico de influencias, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones y delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere la fracción II del artículo 6o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y las demás disposiciones aplicables, se puede ejercer la acción de extinción de dominio.

Mediante el decreto impugnado se adicionaron diversos delitos a los supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio. Los cambios pueden apreciarse en el siguiente cuadro:

Texto anterior	Texto impugnado
<p>"Artículo 10. La acción se ejercerá respecto de los bienes relacionados o vinculados con los delitos de secuestro, robo de vehículos, trata de personas, asociación delictuosa, delitos en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita, enriquecimiento ilícito, peculado, cohecho y delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere la fracción II del artículo 6 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y las demás disposiciones aplicables en cualquiera de los supuestos siguientes: ..."</p>	<p>"Artículo 10. La acción se ejercerá respecto de los bienes relacionados o vinculados con los delitos de secuestro, robo de vehículos, trata de personas, asociación delictuosa, delitos en materia de operaciones con recursos de procedencia ilícita, enriquecimiento ilícito, peculado, cohecho, ejercicio ilícito de servicio público, uso ilícito de atribuciones y facultades, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, tráfico de influencias, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones y delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere la fracción II del artículo 6o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y las demás disposiciones aplicables en cualquiera de los supuestos siguientes: ..."</p>

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los apartados de introducción y concepto de invalidez, adujo, en esencia, que la modificación al artículo 10 de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, dado que el Congreso Local carece de competencia para legislar en dicha materia, además de generar un conflicto normativo entre la ley nacional y la ley local en tanto que se



tiene la incertidumbre de cuál es la norma vigente y aplicable a los procedimientos locales respectivos.

Los argumentos vertidos por la accionante resultan fundados.

Para arribar a la conclusión alcanzada es necesario mencionar que hubo una reforma constitucional, específicamente en los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio la cual fue publicada el catorce de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, los cuales 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 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.

"Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones 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."

De los preceptos transcritos, se advierte que se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de extinción de dominio quien debe expedir una legislación única de dicha materia en los términos previstos en el artículo 22 constitucional, esto es, debe observar el procedimiento señalado en este último.

Asimismo, cabe destacar que dentro de sus artículos segundo⁶ y tercero⁷ transitorios se le otorgó al Congreso de la Unión un plazo de ciento ochenta días posteriores al inicio de su vigencia para expedir la legislación nacional única en materia de extinción de dominio, además de precisar que mientras se expidiera la ley nacional respectiva, la ley federal y las legislaciones locales respectivas seguirían en vigor.

Bajo esa tesitura, se deduce 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 mar-

⁶ "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."

⁷ "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."



zo de dos mil diecinueve, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar en materia de extinción de dominio, al facultar exclusivamente al Congreso de la Unión para expedir una legislación única.

Lo anterior es así, dado que conforme a lo establecido en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ las facultades que no se encuentren expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Por tanto, debe entenderse que con la reforma constitucional publicada el catorce de marzo de dos mil diecinueve que entró en vigor al día siguiente de su publicación, el Congreso de la Unión es el único que cuenta con competencia para legislar en materia de extinción de dominio.

El Congreso del Estado de Oaxaca reformó el párrafo primero del artículo 10 de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca, la cual fue publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de agosto de dos mil diecinueve, en el que se adicionaron diversos delitos en los que puede proceder la acción de mérito.

Sin embargo, lo cierto es que la Legislatura de Oaxaca ya no contaba con la facultad de reformar la Ley de Extinción de Dominio de dicha entidad federativa, puesto que a partir del quince de marzo de dos mil diecinueve entró en vigor la reforma constitucional que establece que únicamente el Congreso de la Unión cuenta con la competencia para expedir una legislación única nacional en la materia.

No obsta que el Poder Legislativo haya señalado en su informe que la finalidad de la iniciativa era permitir que todo el patrimonio logrado a través de hechos de corrupción volviera al patrimonio del Estado.

⁸ "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."



Lo anterior, porque 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 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.

Conforme hasta lo aquí expuesto es claro que el Congreso del Estado de Oaxaca 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 al transgredir la Constitución Federal, por lo que ha lugar a declarar la invalidez del artículo 10, párrafo primero, en su porción normativa "ejercicio ilícito de servicio público, uso ilícito de atribuciones y facultades, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, tráfico de influencias, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones", de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca, en su texto contenido en el Decreto Número Seiscientos Sesenta y Uno, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el diecisiete de agosto de dos mil diecinueve.

Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa impugnada al invadir la esfera competencial del Congreso de la Unión en materia de extinción de dominio, además de generar un problema de vigencia normativa y ser contraria al derecho de seguridad jurídica.

SIXTO.—Efectos. Previo a precisar los efectos que corresponden con motivo de lo resuelto en la presente acción de inconstitucionalidad, se hace mención de lo expuesto por la accionante, en el apartado de **cuestiones relativas a efectos**, en el sentido de que en caso de ser invalidada la porción normativa impugnada solicita la invalidez de todas aquellas normas relacionadas con ésta, 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.



Este Tribunal Pleno considera que dicha solicitud resulta infundada, en virtud de que el vicio advertido en el estudio de fondo sólo afecta a la norma impugnada, el cual consistió en haberse emitido la mencionada reforma legislativa cuando el Congreso Local ya no tenía facultades para legislar en materia de extinción de dominio, sin que se advierta alguna otra norma que comparta ese mismo vicio.

La declaración de invalidez del artículo 10, párrafo primero, en su porción normativa "ejercicio ilícito de servicio público, uso ilícito de atribuciones y facultades, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, tráfico de influencias, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones", de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca, modificado mediante el Decreto Número 661, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de agosto de dos mil diecinueve, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

En el presente asunto no resulta aplicable 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, que establece la posibilidad de dar efectos retroactivos a las resoluciones que se emitan. Dicha norma de manera clara señala esa posibilidad para los asuntos en materia penal, y aunque, como se estableció, la extinción de dominio comparte una misma 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, ni puede ser catalogado como parte de la materia penal.

Lo anterior se estableció así, en las acciones de inconstitucionalidad 33/2013⁹ y 20/2014 y su acumulada 21/2014,¹⁰ así como en la 3/2015.¹¹

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

⁹ Fallada por el Tribunal Pleno en sesión de doce de mayo de dos mil quince.

¹⁰ Fallada por el Tribunal Pleno en sesión de doce de mayo de dos mil quince.

¹¹ Fallada por el Tribunal Pleno en sesión de cuatro de agosto de dos mil quince.



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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 10, párrafo primero, en su porción normativa "ejercicio ilícito de servicio público, uso ilícito de atribuciones y facultades, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, tráfico de influencias, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones", de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca, reformado mediante el Decreto Núm. 661, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de agosto de dos mil diecinueve, en términos del considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación.

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

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes. En su oportunidad, archívese el expediente.

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con precisiones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 10, párrafo primero, en su



porción normativa "ejercicio ilícito de servicio público, uso ilícito de atribuciones y facultades, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, tráfico de influencias, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones", de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca, reformado mediante el Decreto Núm. 661, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos aclaratorios. La Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) desestimar la solicitud genérica de hacer extensivos los efectos, en virtud de que no existe alguna norma general que deba ser invalidada en vía de consecuencia, sea porque dependan de la porción normativa que se invalida o porque compartan el mismo vicio de inconstitucionalidad, y 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de septiembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 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 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto aclaratorio que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 103/2019.

En la sesión celebrada el veinte de julio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad de once votos, la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que demandó la invalidez del artículo 10, párrafo primero, de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca, publicado mediante Decreto 661, el diecisiete de agosto de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, al declarar la invalidez de la norma local referida.

I. Razones de la decisión

2. En la acción de inconstitucionalidad resuelta se determinó que el precepto legal impugnado es inválido, porque se adicionaron otros delitos a los supuestos de procedencia de la acción de extinción de dominio.
3. Tal decisión se sostuvo sobre la base de 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, al facultar exclusivamente al Congreso de la Unión para expedir una legislación única.
4. En el caso, el Congreso del Estado de Oaxaca reformó el párrafo primero del artículo 10 de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca, la cual fue publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de agosto de dos mil diecinueve, en el que se adicionaron otros delitos en los que puede proceder la acción de extinción de dominio, sin embargo, para esa fecha, la Legislatura de Oaxaca ya no contaba con la facultad de reformar la Ley de Extinción de Dominio de dicha entidad federativa, ya que a partir del quince de marzo de dos mil diecinueve entró en vigor la reforma constitucional que prevé la competencia exclusiva al Congreso de la Unión para expedir una legislación única nacional en la materia.

II. Razones de la aclaración

5. En las acciones de inconstitucionalidad 37/2018, 144/2017, 58/2018 y 32/2018, la mayoría de las y los Ministros declararon la invalidez de distintas normas procesales en materia civil y familiar de diversas entidades federativas por estimar que, conforme a la reforma al artículo 73, fracción XXX, de la Consti-



tución Federal, contenida en el decreto publicado el quince de septiembre de dos mil diecisiete, las entidades federativas habían perdido sus facultades originarias para regular la materia procesal civil y familiar, desde la entrada en vigor de ese decreto.

6. Sin embargo, en esos asuntos no compartí tal criterio, porque conforme al artículo quinto transitorio del decreto de reformas citado dispone que la legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas "continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación" única; además, que la misma se sujetará al régimen transicional que, en su caso, disponga la legislación única.
7. En tal determinación, desde mi punto de vista, sí se desprendía una habilitación constitucional para seguir legislando para los Congresos Locales, **hasta en tanto entre en vigor la legislación única referida**. Contrario a lo que ha pasado en otras reformas en donde se federaliza una parte de la materia, no se especificó que continuarían vigentes las disposiciones emitidas **antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional**. Por el contrario, se habla de manera amplia y en ese sentido, considero que la vigencia de las normas incluye también su funcionalidad dentro de nuestro sistema de derecho.
8. En el asunto en el que emito el presente voto aclaratorio, no se actualiza el supuesto que describo anteriormente, pues a la fecha en que se publicó la reforma al artículo 10, párrafo primero, de la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Oaxaca, esto es, el diecisiete de agosto de dos mil diecinueve, ya no tenía razón de ser, porque mediante decreto de nueve de agosto de ese mismo año en el Diario Oficial de la Federación fue publicada la Ley Nacional de Extinción de Dominio.
9. Esto es, al momento de la publicación de la reforma impugnada, el Congreso del Estado de Oaxaca carecía ya de facultades para tal efecto, al haber sido expedida la Ley Nacional de Extinción de Dominio con anterioridad.
10. Bajo esa línea argumentativa, emito el presente voto para aclarar que mi criterio en el sentido de que los Congresos Locales pueden continuar legislando hasta en tanto no se emita la ley nacional en las materias respectivas, en este preciso asunto no se actualiza tal supuesto fáctico, ya que la reforma impugnada se suscitó cuando la ley nacional de la materia ya había sido publicada y entrado en vigor, por lo que el Congreso Local demandado ya no contaba con facultades para emitir tal reforma. Por lo que mi voto a favor de este asunto de ninguna manera contradice el criterio que he sostenido en el tema.



Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de septiembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la acción de inconstitucionalidad 103/2019.

En sesión celebrada el veinte de julio 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 artículo 10, párrafo primero, de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca, en la porción normativa "ejercicio ilícito del servicio público, uso ilícito de atribuciones y facultades, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, tráfico de influencias, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones" reformada mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de agosto de dos mil diecinueve,¹ en tanto que a partir del quince de marzo de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor la reforma a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución Federal, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar sobre extinción de dominio, al facultarse exclusivamente al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en dicha materia.²

Ahora, si bien estuve a favor de la invalidez propuesta, me permito formular este voto aclaratorio para manifestar las razones por las cuales considero que el criterio que emití al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 58/2018³ no resulta aplicable al presente caso.

¹ "Artículo 10. La acción se ejercerá respecto de los bienes relacionados o vinculados con los delitos de secuestro, robo de vehículos, trata de personas, asociación delictuosa, delitos en materia de operaciones con recurso de procedencia ilícita, enriquecimiento ilícito, peculado, cohecho, **ejercicio ilícito del servicio público, uso ilícito de atribuciones y facultades, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, tráfico de influencias, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones** y delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere la fracción II del artículo 6o. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y las demás disposiciones aplicables en cualquiera de los supuestos siguientes:

"I. IV." (énfasis añadido en la porción que fue declarada inválida).

² "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."

³ Resuelta en sesión pública celebrada a distancia el ocho de junio de 2020, en la que por mayoría de ocho votos se declaró la invalidez de diversas reformas al Código de Procedimientos Civiles del



Efectivamente, al resolver el precedente citado, estuve en contra de la invalidez de diversas reformas al Código de Procedimientos Civiles del Estado de Aguascalientes, pues si bien en términos del artículo 73, fracción XX, de la Constitución Federal –reformado el cinco de febrero de dos mil diecisiete– es facultad del Congreso de la Unión emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar; y que las normas impugnadas habían sido emitidas con posterioridad a ella, lo cierto es que hasta ese momento no se había emitido tal legislación única, por lo que atendiendo a la importancia de ajustar las normas a una realidad que se modifica día tras día, y tratándose de la materia civil, consideré que el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en comento podía ser interpretado en el sentido de que los Estados pueden legislar hasta que se emita la ley única correspondiente.⁴

Pues bien, estimo que en el presente asunto no resulta aplicable el referido criterio, pues además de que en el precedente se analizó una facultad del Congreso de la Unión que hace referencia a una materia distinta, introducida por una reforma constitucional previa; en el presente caso, a diferencia de aquél, la legislación única en la materia sobre la cual reguló indebidamente el legislador local, la Ley Nacional de Extinción de Dominio, ya había sido emitida al momento en que se publicó la reforma impugnada.⁵

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de septiembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 103/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veinte de julio de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucio-

Estado de Aguascalientes, por incompetencia del legislador local. En contra los Ministros González Alcántara, Aguilar Morales y Ríos Farjat.

⁴ "Quinto. La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."

⁵ Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve.



nalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En ella, se solicitó la invalidez del artículo 10, párrafo primero, de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca,¹ al considerar que se transgredía 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,² la invalidez de la porción normativa que establece "*ejercicio ilícito del servicio público, uso ilícito de atribuciones y facultades, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, tráfico de influencias, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones*". El argumento para declarar la invalidez consistió en que el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca carecía de competencia para reformar el primer párrafo del artículo 10 de la Ley de Extinción de Dominio para el Estado de Oaxaca, **en virtud de que ya había entrado en vigor la reforma constitucional de los artículos 22 y 73, fracción XXX.**³

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, los legisladores estatales ya no contaban con facultades para regular la materia de extinción de dominio por ser exclusiva del Congreso de la Unión. En consecuencia, si se publicó la norma impugnada el **diecisiete de agosto de**

¹ Publicado mediante Decreto 661, el diecisiete de agosto de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, de contenido siguiente (énfasis añadido en la porción normativa que fue declarada inválida):

"**Artículo 10.** La acción se ejercerá respecto de los bienes relacionados o vinculados con los delitos de secuestro, robo de vehículos, trata de personas, asociación delictuosa, delitos en materia de operaciones con recurso de procedencia ilícita, enriquecimiento ilícito, peculado, cohecho, **ejercicio ilícito del servicio público, uso ilícito de atribuciones y facultades, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, tráfico de influencias, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones** y delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo a que se refiere la fracción II del artículo 6 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y las demás disposiciones aplicables en cualquiera de los supuestos siguientes:

"I a IV."

² De las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³ Este último precepto señala:

"**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."



dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de la entidad, el precepto debía ser declarado inválido.

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 Oaxaca 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**,⁴ 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 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 siete días antes de la publicación del precepto impugnado,⁵ 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 Oaxaca sí carecía de competencia para regular la materia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de septiembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

⁴ 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.

⁵ Cuya entrada en vigor fue el día siguiente (primer transitorio del Decreto 661 impugnado): dieciocho de agosto de dos mil veinte.



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 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS (LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DERIVADO DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS DEL 101 AL 109 Y DEL 116 AL 120 DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

IV. REGISTRO ADMINISTRATIVO DE DETENCIONES. ANÁLISIS SOBRE LAS ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGULAR LOS PROCEDIMIENTOS QUE GARANTICEN SU CONTROL Y SEGUIMIENTO (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS DEL 148 AL 155 DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL GENERAL APLICABLE (ARTÍCULO 131 DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN LA INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD NO ES ABSOLUTO, YA QUE LA INFORMACIÓN PUEDE SER CLASIFICADA COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL EN LOS TÉRMINOS QUE FIJEN LAS LEYES (ARTÍCULO 131 DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).



VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LOS SUJETOS OBLIGADOS DEBEN APLICAR LA PRUEBA DE DAÑO PARA MOTIVAR, EN SU CASO, LA CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN CORRESPONDIENTE COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL (ARTÍCULO 131 DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LAS PLATAFORMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA PODRÁ, EN CIERTOS CASOS, CLASIFICARSE COMO RESERVADA, SIEMPRE Y CUANDO, UNA VEZ REALIZADA UNA PRUEBA DE DAÑO, SE ADVIERTA QUE LA DIVULGACIÓN DE LA INFORMACIÓN, EFECTIVAMENTE, PUDIERA REPRESENTAR UN RIESGO REAL, DEMOSTRABLE E IDENTIFICABLE DE PERJUICIO AL INTERÉS PÚBLICO (ARTÍCULO 131, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "SE CLASIFICA COMO RESERVADA LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LA PLATAFORMA, ASÍ COMO EN LAS FUENTES QUE ALIMENTAN A LA MISMA" Y "CON LAS EXCEPCIONES QUE SEÑALA LA PRESENTE LEY Y DEMÁS DISPOSICIONES APLICABLES. LA INFORMACIÓN QUE OBRE EN LA PLATAFORMA DEBERÁ SUJETARSE A LAS REGLAS DE TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS", DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LOS SUJETOS DE RESERVA EX ANTE Y ABSOLUTA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA, POR RAZONES DE SEGURIDAD PÚBLICA, DE TODA LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LAS BASES DE DATOS DEL SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN Y LOS REGISTROS NACIONALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA CONSTITUYEN UNA LIMITACIÓN GENÉRICA, INDETERMINADA Y SOBREINCLUSIVA AL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 131, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CUYA CONSULTA ES EXCLUSIVA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA QUE ESTÉN FACULTADAS EN CADA CASO, A TRAVÉS DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS QUE CADA INSTITUCIÓN DESIGNE, POR LO QUE EL PÚBLICO NO TENDRÁ ACCESO A LA INFORMACIÓN QUE EN ELLOS SE CONTENGA", DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).



X. SUPLETORIEDAD DE LAS LEYES. LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, LA LEY DE GUARDIA NACIONAL Y LA LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA NO PUEDEN SER PARTE DEL RÉGIMEN DE SUPLETORIEDAD DE LA LEGISLACIÓN LOCAL EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA, AL CONSTITUIR SU PARÁMETRO DE VALIDEZ.

XI. SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA ESTATAL. LA OBLIGACIÓN DE SUS INTEGRANTES DE ABSTENERSE DE REALIZAR CONDUCTAS QUE DESACREDITEN LA IMAGEN DE SUS INSTITUCIONES Y DE SU PERSONA NO VULNERA EL PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD (ARTÍCULO 59, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XII. SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA ESTATAL. LA ATRIBUCIÓN DE SU CONSEJO CIUDADANO DE RECIBIR, EVALUAR, CANALIZAR Y FORMULAR DENUNCIAS POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS COMETIDAS POR INSTITUCIONES O SERVIDORES EN MATERIA DE CULTURA CÍVICA, SEGURIDAD CIUDADANA Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA NO INTERFIERE CON LA ACTIVIDAD MATERIAL DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS LOCAL NI EJERCE PODER SOBERANO ALGUNO SOBRE DICHO ÓRGANO AUTÓNOMO (ARTÍCULO 42, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIII. DERECHOS HUMANOS. SU AMPLIACIÓN POR AUTORIDADES DIVERSAS AL PODER REVISOR ES JURÍDICAMENTE POSIBLE EN TANTO NO SE ALTERE SU NÚCLEO O CONTENIDO ESENCIAL (ARTÍCULO 8 DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 3, FRACCIÓN I, Y 131, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "CUYA CONSULTA ES EXCLUSIVA DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA QUE ESTÉN FACULTADAS EN CADA CASO, A TRAVÉS DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS QUE CADA INSTITUCIÓN DESIGNE, POR LO QUE EL PÚBLICO NO TENDRÁ ACCESO A LA IN-



FORMACIÓN QUE EN ELLOS SE CONTENGA", DE LA LEY DEL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 95/2019 Y SU ACUMULADA 98/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. 7 DE ENERO 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 siete de enero de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Escritos iniciales de las acciones de inconstitucionalidad. Las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas de manera coincidente el dos¹ de septiembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en contra de diversos preceptos de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el uno de agosto de dos mil diecinueve.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 3, 59, fracción XXI y 131, así como los capítulos VI, denominado "Del régimen disciplinario", que comprende de los artículos 101 al 109; VIII, denominado "Comisión de Honor y Justicia", que comprende de los artículos 116 al 120, ambos del título

¹ Fojas 2 a 87 vuelta del expediente de la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019, relativo al escrito inicial presentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos así como fojas 97 a 131, del propio expediente atinente al escrito presentado por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.



décimo, así como el capítulo VIII, denominado "Registro administrativo de detenciones", del título décimo segundo, que comprende de los artículos 148 a 155, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México impugnó los numerales 8, 42, fracción XI y 104, en relación con el diverso 106, todos del ordenamiento legal en comento.

SEGUNDO.—Artículos constitucionales que se estiman vulnerados. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló que las normas cuya invalidez se demanda, infringen los artículos 1o. 6o., 14 y 16 de la Constitución General de la República, los numerales 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los diversos 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, sostuvo que se infringen los artículos 1o., 14, párrafo segundo, 102, apartado B y 122, apartado A, fracciones I y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los numerales 1, 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los diversos 2, 9 y 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—Conceptos de invalidez. Las Comisiones accionantes expusieron los siguientes conceptos de invalidez.

III.1. Acción de inconstitucionalidad 95/2019. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en esencia, hizo valer los siguientes conceptos de invalidez.

III.1.1. El capítulo VIII, denominado "Registro administrativo de detenciones" del título décimo segundo, que comprende los artículos 148 a 155, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad al regular cuestiones atinentes al registro de detenciones, pues constituyen disposiciones emitidas por una autoridad no habilitada constitucionalmente para tal efecto, lo que genera un parámetro diferenciado en la materia.



- El **legislador** de la Ciudad de México al incluir un capítulo en el que regula el registro de detenciones **carece de competencia** para legislar en materia de detenciones locales.

Seguridad jurídica y principio de legalidad

- El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad exigen que todas las autoridades actúen dentro de su esfera de facultades constitucionalmente establecidas, a efecto de que desempeñen sus funciones con sustento en la Norma Suprema.

- En esa tesitura, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se ven vulnerados cuando las autoridades actúan de manera contraria a lo que mandata el texto constitucional.

- Conforme a nuestro orden jurídico, en cuanto al sistema competencial se sostiene que todo aquello que no está expresamente concedido por la Ley Suprema a los funcionarios federales, se entiende reservado a los Estados o a la Ciudad de México en los ámbitos de sus respectivas competencias.²

- En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, sólo pueden expedir leyes que regulen todo aquello que no esté expresamente otorgado por la Norma Fundamental al Congreso de la Unión, ya que, de lo contrario, estarían transgrediendo el orden constitucional al realizar actos que están fuera de su ámbito de competencia en perjuicio de la certeza jurídica con la que deben contar todas las personas frente al despliegue de facultades de todas las autoridades estatales.

Incompetencia para legislar en materia de registro de detenciones.

- El veintiséis de marzo de dos mil diecinueve se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron los artículos 10; 16, párrafo

² "Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."



quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI, y 89, fracción VII; se adicionan los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogan la fracción XV del artículo 73, así como la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en lo atinente a la Guardia Nacional.

- De esta manera, el Poder Reformador de la Constitución modificó el artículo 73, fracción XXIII, de la Ley Fundamental, para establecer que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

- El fin que persiguió el Poder Reformador con la mencionada reforma fue facultar al Congreso Federal para emitir la Ley Nacional respectiva, que regulara la integración y características del registro nacional de detenciones, establecer los procedimientos que garantizan el control y seguimiento sobre la forma en que se efectúa la detención de las personas por parte de las autoridades competentes, así como sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información.

- Además, se señaló que dicho registro se integra con la información proporcionada por los sujetos obligados respecto de las detenciones que realicen los elementos de seguridad pública competentes durante las etapas del proceso penal o bien del procedimiento administrativo sancionador ante la autoridad jurisdiccional correspondiente.

- En el presente caso, el hecho de que el **legislador local haya previsto la integración de un registro administrativo de detenciones se traduce en la inobservancia del nuevo marco constitucional y legal en materia del registro de detenciones**, lo cual implica una transgresión también a los principios de seguridad jurídica y de legalidad de las personas, dado que el Congreso de la Ciudad de México actuó en contravención al régimen competencial constitucionalmente previsto.

- En esa virtud, la obligación de las autoridades locales de la Ciudad de México sobre la materia, consiste **exclusivamente en ajustarse a las disposicio-**



nes que se prevén en la **Ley Nacional** antes referida, sin poder establecer regulación alguna al respecto, máxime que la **intención del Poder Reformador fue que el ordenamiento respectivo fuera expedido únicamente por el Congreso Federal.**

- Bajo este orden, el Congreso de la Ciudad de México, no se encuentra habilitado para emitir las normas generales respectivas para **regular las actuaciones registrales en materia de detención de personas.**

- Aunado a lo anterior, se advierte que el legislador de la Ciudad de México soslayó la modificación que operó respecto del sistema jurídico en materia del registro de detenciones y de seguridad pública, ya que no observó la previsión constitucional en cuanto a la creación de un sistema nacional de detenciones, lo que motivó que se habilitara al Congreso de la Unión para expedir la Ley Nacional en la materia y la consecuente obligación de todas las autoridades de seguridad pública para integrar la información de dicho sistema.

III.1.2. El artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México prevé una reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en la Plataforma Integral de Seguridad Ciudadana, así como en las fuentes que alimentan a la misma, aunado a que establece la prohibición para que el público acceda a la referida información, lo que vulnera el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, consagrados en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- La norma controvertida prevé de forma **absoluta, indeterminada y previa**, que toda la **información contenida en la plataforma de seguridad ciudadana, así como en las fuentes que alimentan a la misma**, independientemente de su contenido o naturaleza, **serán estrictamente reservadas**, lo que se traduce en una prohibición expresa para que el público no pueda acceder a la información contenida en la plataforma, aspecto que contraviene el derecho de acceso a la información, así como el principio de máxima publicidad.

- El artículo 131 impugnado invierte la regla general de acceso a la información pública prevista en el marco de regularidad constitucional, pues la norma



establece un universo de reserva total, indeterminado y previo, que engloba información que, por su naturaleza, no es susceptible de tal clasificación; aspecto que se traduce en que dicha restricción impide llevar a cabo un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.

- En ese sentido, la **información reservada** siempre debe estar fundada y motivada a través de la **aplicación de prueba de daño** por los sujetos obligados, sin que pueda invocarse el carácter de reservado cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

- Por otra parte, será **información confidencial** aquella que **presenten los particulares a los sujetos obligados**, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

- De esta manera, la norma impugnada **no va encaminada a salvaguardar datos personales o cualquier otro tipo de información confidencial**, pues los datos confidenciales no están sujetos a temporalidad alguna y sólo pueden tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

- De esa manera, se estima que lo previsto en el **artículo 131** del ordenamiento controvertido **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, reglamentaria del artículo 6 de la Norma Fundamental en la materia.

- Además de la reserva señalada, la disposición normativa **expresamente contiene la prohibición para que el público acceda a la información contenida en la Plataforma de Seguridad Ciudadana y sus fuentes**, consecuentemente, la regulación impugnada resulta contraria al **principio de máxima publicidad**, ya que suponen categorías de información que no deben ser reservadas sin llevar previamente una prueba de daño.



- Es así que el contenido de la disposición impugnada, tiende a calificar como reservada la totalidad del contenido de la plataforma de seguridad ciudadana y de las fuentes que la alimentan, **sin permitir la valoración de circunstancias concretas y sin establecer un plazo de reserva** respecto de esa información.

- En la acción de inconstitucionalidad 73/2017, promovida por CNDH en contra de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró la inconstitucionalidad de una norma con una redacción similar.

III.1.3. El artículo 3 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, al mencionar que operará la supletoriedad de diversas normas y posteriormente referir que se estará a lo dispuesto en diversas leyes generales, nacionales y federales genera incertidumbre.

- La norma **no refiere con claridad si supedita la aplicación de la legislación expedida por el Congreso de la Unión a la ley local** o, por el contrario, **cada uno de los ordenamientos correspondientes deberá observarse en lo conducente conforme al sistema constitucional**, circunstancia que vulnera el derecho a la **seguridad jurídica y el principio de legalidad**, pues la disposición en cuestión no es precisa, aunado a que, de admitirse la primera interpretación aludida, se estaría distorsionando el sistema concurrente en materia de seguridad pública.

- En esa virtud, el numeral 3 impugnado **vulnera los principios de seguridad jurídica y de legalidad, al establecer una indebida supletoriedad normativa de diversos ordenamientos en todo aquello que no establezca la ley local**, destacando algunos como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, así como de diversas resoluciones y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

- **La norma genera confusión**, toda vez que, en un primer momento, menciona que **operará la aplicación de una multiplicidad de andamiaje normativo en materia de seguridad pública y posteriormente refiere que "se estará a lo dispuesto"** en dicha estructura jurídica, lo cual permite inferir que no aplica de manera correcta la institución de supletoriedad de las leyes.



- La ley impugnada confiere una función imprecisa y contradictoria a la institución de la supletoriedad, ya que establece la posibilidad de que se apliquen de manera secundaria disposiciones que en atención al diseño constitucional del sistema de seguridad pública en el Estado Mexicano, **deben necesariamente aplicarse en lo conducente y no de manera subsidiaria** en las entidades federativas.

- La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública distribuye competencias entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios en diversas materias, de lo que resulta que define el contenido de algunos tópicos de la ley local impugnada, por lo que **resulta obligatoria** en la Ciudad de México.

- **El Congreso de la Ciudad de México no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de leyes u otras disposiciones que son de observancia general o nacional en toda la República Mexicana tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas**, es decir, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, son aplicables solamente en lo no previsto por la ley local, sujetando la operación del sistema normativo establecido por la legislación general y nacional a una ley de rango inferior.

- Al respecto la Comisión accionante se apoya en lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, en la que se sostuvo que las leyes generales, como el Código Nacional de Procedimientos Penales **no pueden preverse como supletorios de una ley local**, en virtud de haberse expedido en uso de atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión, pues **las entidades federativas no tienen la potestad para regular cuestiones que ya se encuentran regulados en la legislación nacional** de la materia.

- En esa virtud, el **artículo 3** de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México infringe la Norma Fundamental y vulnera el derecho a la seguridad jurídica de las personas, toda vez que **transgrede la esfera competencial que la Constitución otorga para legislar al establecer un régimen indebido de supletoriedad respecto de normas que son de observancia general y aplicación espacial en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad pública**. Aunado a ello, la disposición reclamada no



resulta precisa en cuanto a si supedita la aplicación de **la normatividad obligatoria que menciona en este rubro a la ley local, por lo que debe declararse su invalidez.**

III.1.4. Los artículos 101 a 109, contenidos en el capítulo VI, denominado "Del régimen disciplinario" así como los artículos 116 a 120 del capítulo VIII, denominado "Comisión de Honor y Justicia", ambos contenidos en el título décimo de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, vulneran la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso, toda vez que el Congreso Local omitió consignar en dicho ordenamiento los procedimientos necesarios para que se oiga a los interesados y se les brinde la oportunidad de defensa.

- Al respecto la Comisión accionante precisa que este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 24/2004, determinó la invalidez de la Ley de la Niñez y la Adolescencia del Estado de Campeche por considerar que dicho ordenamiento **no contempló un procedimiento en el que los gobernados sean escuchados previamente al acto de autoridad.**

- En el presente concepto de invalidez, la Comisión analiza los capítulos VI y VIII del título décimo, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, relativos a las **responsabilidades y procedimientos de sanción disciplinaria.**

- Dentro de los capítulos mencionados, el ordenamiento de referencia estatuó la forma en que serán sancionadas las conductas cometidas por el personal de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México en incumplimiento de sus deberes e incluyó las sanciones que resultarían aplicables para cada caso.

- No obstante, el legislador local **no estableció ningún procedimiento a través del cual se le concediera al presunto infractor la oportunidad de defenderse** en un momento previo a aquel en que las autoridades correspondientes determinen la responsabilidad que se hubiere actualizado, así como la aplicación en el caso concreto de las sanciones contenidas en la ley, por lo que **se viola la garantía de audiencia previa, elemento fundamental del debido proceso y las formalidades esenciales que lo rigen.**



- El legislador local estableció la forma en que será sancionado el personal de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México por infringir las obligaciones previstas en la ley, así como bajo qué circunstancias se impondrán las sanciones que correspondan, además de las reglas para la aplicación de las mismas; no obstante, se estima **que no consignó un procedimiento a través del cual se oiga al probable infractor y se le brinde la oportunidad de defenderse** antes de que las autoridades correspondientes apliquen las sanciones predeterminadas, por lo cual, es innegable que con ello **se transgrede la garantía de previa audiencia** que consagra el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal.

- Máxime si se tiene en cuenta que algunas de las sanciones, como el **arresto o la suspensión temporal preventiva y correctiva**, que implica que una persona esté confinada en espacios especiales fuera del horario del servicio, o que al decretarse la suspensión temporal se le prive de su salario y demás prestaciones, o para que sea suspendido por más de treinta días inclusive, por lo que al restringir por un tiempo la libertad personal o de su remuneración de manera temporal **resulta indispensable que la persona tenga la oportunidad de defenderse**.

- Bajo ese contexto, los artículos **101 a 109**, contenidos en el capítulo VI, denominado "Del régimen disciplinario", así como los artículos **116 a 120**, del capítulo VIII, denominado "Comisión de Honor y Justicia", ambos del título décimo, denominado "Servidores de las Instituciones de Seguridad Ciudadana" **vulneran la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso**, toda vez que el Congreso de la Ciudad de México omitió consignar en la ley los procedimientos necesarios para que **se oiga a los integrantes de las instituciones de seguridad pública capitalinos de manera previa a la determinación de sanciones disciplinarias**.

III.1.5. El artículo 59, fracción XXI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, constituye una disposición indeterminada, imprecisa y ambigua que no permite a los miembros de las instituciones de seguridad pública capitalinas discernir cuándo incurren en un descrédito en su persona o de la imagen de las propias instituciones mencionadas, conducta que amerita una determinada sanción, por lo que resulta contraria al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.



- La Comisión accionante sostiene que si bien la disposición en cuestión se refiere a uno de los **deberes de disciplina** que tienen que observarse por parte de los cuerpos policiales de la Ciudad de México, se hace valer el vicio de inconstitucionalidad mencionado en virtud de que **el incumplimiento de tal obligación actualiza una infracción disciplinaria**, de tal manera que conforma un elemento de la norma administrativa de punición.

- La norma tildada de inconstitucional **no permite que los integrantes de las instituciones de seguridad pública** de la Ciudad de México tengan conocimiento suficiente de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades competentes **cuando realicen actos que desacrediten su persona o la imagen de las mencionadas instituciones** que dejan en un **estado de incertidumbre** a los destinatarios de la norma al no tener la certeza de si por la realización de alguna determinada conducta se actualiza o no la hipótesis normativa.

- En ese sentido, de un análisis de la norma que se controvierte, resulta patente que permite un **margen de aplicación muy amplio e injustificado** que autoriza que, bajo **categorías ambiguas y subjetivas**, se estime que **la persona desacreditó su propia imagen o la de las instituciones de seguridad capitales** y, por ende, se haga merecedora de alguna sanción, es decir, el artículo impugnado lejos de brindar seguridad jurídica a los integrantes de esas instituciones, constituye una restricción indirecta carente de sustento constitucional, al permitir que los superiores jerárquicos **puedan determinar discrecionalmente cuando un sujeto realiza conductas que desacrediten su persona o la imagen de la referida institución dentro o fuera del servicio**.

- La enunciación de las conductas susceptibles de ser sancionadas permite un amplio **margen de ambigüedad**, pues ello se sustenta en una **apreciación subjetiva** de cuándo una persona ha incumplido con una obligación de disciplina, cuando la persona infractora atente contra su propia honra o dignidad o en contra del prestigio de las instituciones de seguridad ciudadana.

- Así, para determinar si las conductas referidas se ajustan a las hipótesis normativas, se requiere que el individuo que vaya a sancionar valore si el individuo infractor **causó un daño a su dignidad o estimación, o bien, si provocó un descrédito a la imagen de los cuerpos de seguridad pública**.



- En este orden de ideas, **las normas impugnadas contienen un vicio de inconstitucionalidad al permitir un amplio margen de apreciación**, toda vez que no es posible discernir los casos en que una conducta pudiera desacreditar la imagen de un integrante de institución de seguridad pública, o bien de la imagen de éstas, es decir, **la norma no establece los casos específicos en los que se actualizará dicho descredito a la imagen**, por lo que la valoración del agravio queda en la esfera de apreciación personal de los sujetos que aplican la prescripción normativa.

- Por tanto, al ser la norma contraria al principio de legalidad en su vertiente de **taxatividad**, en razón de que no establece de forma clara y precisa la conducta reprochable en el orden disciplinario, este Alto Tribunal debe declarar su invalidez.

III.2 Acción de inconstitucionalidad 98/2019. La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, medularmente, desarrolló los siguientes conceptos de invalidez.

III.2.1 El artículo 42, fracción XI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, contraviene lo dispuesto en los artículos 102, apartado B y 122, apartado A, fracciones I y VII, de la Constitución Federal, al otorgarle al Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia, atribuciones que son exclusivas de los organismos protectores de derechos humanos.

- El artículo 122 de la Constitución Federal reconoce a la Ciudad de México como entidad federativa, con autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y organización político-administrativa, de manera que acorde con lo dispuesto en la fracción VII del apartado A del referido precepto constitucional, la Ciudad de México contará con los organismos constitucionales autónomos que la Constitución General prevé para las entidades federativas, como es la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, el cual es un organismo protector de los derechos humanos.

- Asimismo, en el apartado A, fracción I, del mismo artículo, la Constitución General prevé que la Ciudad de México cuente con una Constitución Local donde se establezcan las normas y garantías para el goce y de los derechos humanos en el ámbito de su competencia.



- Ahora bien, el artículo 46 de la Constitución Política de la Ciudad de México, prevé todos los organismos a los que les otorga autonomía, entre los que destaca la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, otorgándole naturaleza jurídico política, carácter especializado e imparcial y contar con plena autonomía técnica, de gestión e independencia en sus decisiones y funcionamiento, así como imparciales en sus actuaciones.

- La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, forma parte del Sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, dado que en el artículo 48 la Constitución Política de la Ciudad de México, la identifica como **el organismo encargado de la protección, promoción y garantía de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano**, por lo que, **conocerá de las quejas por violaciones a los derechos humanos**, causadas por entes públicos locales y dentro de sus atribuciones puede **iniciar e investigar cualquier hecho o queja conducente al esclarecimiento de presuntas violaciones a derechos humanos, formular recomendaciones públicas**, darles seguimiento, brindar asistencia, acompañamiento y asesoría a las víctimas de dichas violaciones ante las autoridades correspondientes.

- La Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México refrenda en sus artículos 3 y 5, la autonomía de la Comisión y su competencia en el ámbito territorial de la Ciudad de México, para **promover, proteger, garantizar, defender, vigilar, estudiar, investigar, educar y difundir los derechos humanos** reconocidos en el orden jurídico mexicano y, por consiguiente, **conocer e investigar los actos u omisiones presuntamente violatorios de derechos humanos**, cometidos por cualquier autoridad o servidores públicos de la Ciudad de México.

- No obstante, la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, **otorga al Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia**, atribuciones que no son acorde a su naturaleza jurídica y que por mandato constitucional **son competencia exclusiva de los organismos protectores de derechos humanos**.

- En efecto, el Congreso de la Ciudad de México en el artículo 42, fracción XI, impugnado, otorga al referido consejo la atribución de **"recibir, evaluar, canalizar y formular denuncias por violaciones a derechos humanos cometidas**



por instituciones o servidores en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia"; facultades que **no corresponden a un órgano de naturaleza meramente consultiva y de participación ciudadana.**

- En consecuencia, las atribuciones que el Congreso de la Ciudad de México otorgó en el artículo 42, fracción XI, de la Ley de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México al Consejo Ciudadano, vulnera el contenido del artículo 102, apartado B, en relación con el diverso 122 de la Constitución Federal, dado que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en su carácter de órgano protector de derechos humanos **es el facultado constitucionalmente para dichos efectos.**

III.2.2. El artículo 104, en relación con el diverso 106 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México vulneran los numerales 1o. y 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal; 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconocen el derecho humano al debido proceso y a ser oído de manera previa a la imposición de una sanción administrativa.

- La Ley de Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México prevé en sus artículos 103 y 104, un conjunto de "correctivos disciplinarios" y "sanciones" que se impondrán a los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana, como amonestación, arresto administrativo hasta por 36 horas, suspensión y destitución.

- No obstante, respecto de la aplicación de las sanciones de amonestación y arresto, no se garantiza el derecho al **debido proceso** de los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana, toda vez que la ley impugnada se limita a señalar que para la aplicación de los correctivos disciplinarios será suficiente que se apliquen de manera fundada y motivada por el superior inmediato jerárquico en la línea de mando respectiva a través de mecanismos ágiles y sencillos. De lo anterior se advierte **que de manera previa** al "castigo" se le deben informar las razones por las que se ha hecho acreedor a un correctivo y/o sanción, para que esté en aptitud de defender sus intereses de forma efectiva, además de que **no se le da la oportunidad de ser oído, presentar pruebas o proporcionar los datos suficientes para su defensa, dejándolo así en completo estado de indefensión.**



- Se destaca que aunque el propio numeral 104 refiera que la aplicación de los correctivos **no implica una arbitrariedad** en el ejercicio de la facultad por parte del superior inmediato, lo cierto es que **el hecho de que no se garantice el debido proceso y el derecho de audiencia previa** a los miembros de las instituciones de seguridad ciudadana, constituye en sí una arbitrariedad.

- La Comisión accionante sostiene que aunque en el artículo 106 de la ley impugnada prevea el derecho de los integrantes de los cuerpos de seguridad ciudadana a recurrir la sanción de arresto, lo cierto es que hecho de no contar con audiencia previa a la imposición del arresto, pierde efectividad, ya que el recurso se formula de manera posterior a que se haya cumplido la sanción, en el entendido de que la medida carece de efectos suspensivos y únicamente genera que en caso de que se declare el arresto era improcedente, no quede registrado en el expediente del integrante del cuerpo de seguridad, sin la posibilidad de restituir el tiempo que estuvo privado de su libertad.

- En ese sentido, el legislador fue omiso en establecer la obligación de las autoridades de garantizar el **debido proceso y la posibilidad de audiencia previa**, a los integrantes de algún cuerpo de seguridad ciudadana, aunado a que la autorización que se le otorga al superior jerárquico para imponer sanciones, principalmente tratándose del arresto, constituye una facultad discrecional que da lugar a la arbitrariedad, razón por la cual resulta necesario que se establezca un límite a dicha discrecionalidad mediante reglas del debido proceso, máxime que la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 130/2017, estableció que el "ARRESTO ADMINISTRATIVO IMPUESTO A LOS ELEMENTOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES COMO MEDIDA DISCIPLINARIA DERIVADO DE SU INASISTENCIA A LA JORNADA LABORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA."

- Por tanto, se debe declarar la invalidez del artículo 104, en relación con el diverso 106 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, toda vez que resultan contrarios a lo establecido en los artículos 14 de la Constitución Federal; 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la medida en la que **no reconocen el de derecho humano al debido proceso y la audiencia previa del infractor.**



III.2.3. El artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, restringe el ejercicio de los derechos humanos, al establecer una lista de derechos que el Gobierno de la Ciudad de México tiene obligación de garantizar en materia de seguridad y protección ciudadana, lo que contraviene el artículo 1o. de la Constitución General.

- En efecto, el artículo 8 impugnado **restringe el ejercicio de los derechos y limita la obligación** del Gobierno de la Ciudad de México de garantizar los derechos humanos, ya que **sólo menciona el de convivencia pacífica y solidaria; vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de las violencias y los delitos; seguridad frente al delito; no violencia interpersonal o social; vida; integridad física; libertad personal; uso pacífico de los bienes; garantías procesales; protección judicial; privacidad y protección a la honra y la dignidad; libertad de expresión y asociación y participación de los ciudadanos.**

- En ese sentido, aunque en dicho dispositivo se señale que la obligación del Gobierno de la Ciudad de México **es en materia de seguridad, no puede limitar la obligación del Estado a un tema específico**, debido a que el gobierno es el principal ente a través del cual se manifiesta el poder público y es el mayor responsable de garantizar todos los derechos.

- Por tanto, es evidente que el artículo impugnado **permite a las autoridades limitar la garantía de protección de derechos humanos únicamente a los referidos en el artículo 8** de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, además de ser una norma discriminatoria dado que también limita dicha protección a los habitantes Ciudad de México, sin incluir a las personas transeúntes.

CUARTO.—Registro, turno de los expedientes, acumulación y acuerdo de admisión. Mediante acuerdo de tres de septiembre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con el número 95/2019, el cual por razón de turno correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán.³

³ Fojas 95 y vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019.



Por acuerdo de misma fecha,⁴ el Ministro presidente ordenó integrar y registrar la acción de inconstitucionalidad 98/2019 presentada por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en el entendido de que al existir identidad respecto del decreto legislativo impugnado en la diversa 95/2019, se ordenó la acumulación de ésta a aquélla.

Posteriormente, mediante acuerdo del Ministro instructor de cinco de septiembre de dos mil diecinueve,⁵ **admitió** a trámite las acciones de inconstitucionalidad y requirió tanto al Congreso de la Ciudad de México como a la jefa de Gobierno para que presentaran los informes respectivos.

QUINTO.—Informes de las autoridades y presentación de alegatos. El Congreso de la Ciudad de México⁶ y la jefa de Gobierno de la propia entidad,⁷ rindieron sus respectivos informes, los cuales fueron admitidos por el Ministro instructor mediante acuerdos de quince y dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, respectivamente. En los citados informes, tanto el órgano legislativo como la titular del Gobierno de la Ciudad de México, desvirtúan cada uno los conceptos de invalidez planteados por las Comisiones accionantes.

Por acuerdo de quince de noviembre de dos mil diecinueve,⁸ se tuvieron por formulados los alegatos que presentó el Congreso de la Ciudad de México; posteriormente, mediante acuerdo del día veintiuno siguiente,⁹ se tuvieron por formulados los alegatos hechos valer por parte de la jefa de Gobierno de la Ciudad de México, así como las Comisiones de Derechos Humanos, tanto la Nacional como la de la propia entidad.

SEXTO.—Cierre de instrucción. Mediante proveído de veintiuno de noviembre 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.

⁴ *Ibíd.*, fojas 157 y vuelta.

⁵ *Ibíd.*, fojas 158 a 161.

⁶ *Ibíd.*, fojas 173 a 215 vuelta.

⁷ *Ibíd.*, fojas 583 a 593 vuelta.

⁸ *Ibíd.*, fojas 634 y vuelta.

⁹ *Ibíd.*, fojas 685y vuelta.



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,¹⁰ 1o. de su ley reglamentaria¹¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹² toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, solicitan la declaración de invalidez de diversos numerales de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, al considerarlos violatorios de los derechos humanos consagrados en la Constitución General, así como en los tratados internacionales de los cuales México es Parte.

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.¹³

¹⁰ "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."

¹¹ "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."

¹² "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."

¹³ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean



En el caso, la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, se publicó en el ejemplar número 147 Bis de la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el uno de agosto de dos mil diecinueve, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el viernes dos de agosto y venció el sábado treinta y uno de agosto de dos mil diecinueve, de manera que si ambas acciones de inconstitucionalidad se presentaron el día hábil siguiente al último día del plazo legal,¹⁴ se concluye que se promovieron de manera **oportuna**.

TERCERO.—**Legitimación.** Las acciones de inconstitucionalidad fueron presentadas 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 tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como el organismo protector de derechos humanos de la Ciudad de México, están facultadas para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la propia Ciudad de México, actuando a través de su legítimo representante.

III.1. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En relación con dicho órgano constitucional autónomo, 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 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.¹⁵ A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión

publicados en el correspondiente medio oficial. **Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. ..."**

¹⁴ Fojas 87 vuelta y 131 vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019.

¹⁵ *Ibid.*, foja 88.



Nacional de los Derechos Humanos¹⁶ y 18 de su reglamento interno,¹⁷ establecen que la representación del citado órgano constitucional autónomo corresponde a su presidente.

III.2. Legitimación de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. Respecto del organismo protector de derechos humanos de la Ciudad de México, el escrito fue presentado y firmado por Nashieli Ramírez Hernández, en su carácter de presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México; la titularidad de dicho cargo la acreditó con la copia certificada de la constancia firmada por la presidenta de la mesa directiva de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la que se comunica que en sesión de siete de noviembre de dos mil diecisiete, el órgano legislativo antes referido la eligió como presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México por un lapso de cuatro años a culminar el siete de noviembre de dos mil veintiuno. A su vez, se advierte que el numeral 12, fracciones I y XX,¹⁸ de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, establece que la representación del órgano protector de derechos humanos corresponde a la presidencia, quien también podrá promover los mecanismos de control de la regularidad constitucional previstos en el artículo 105 de la Constitución General de la República.

En consecuencia, se considera que los escritos iniciales correspondientes a las acciones de inconstitucionalidad 95/2019 y 98/2019, fueron promovidas por órganos legitimados constitucionalmente y presentados por quienes cuentan con facultades suficientes para ello.

¹⁶ Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."

¹⁷ 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."

¹⁸ Artículo 12. La persona titular de la presidencia de la Comisión tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión;

"...

"XX. Interponer en representación de la Comisión los mecanismos de control constitucional establecidos en el artículo 105 de la Constitución General."



CUARTO.—**Causa de improcedencia alegada por uno de los órganos emisores de la ley impugnada y actualización de una causa de improcedencia de oficio relativa a un nuevo acto legislativo.**

IV.1. Causa de improcedencia invocada por el Congreso de la Ciudad de México. Si bien se destacó en el resultado quinto de la presente resolución que el Congreso de la Ciudad de México y la jefa de Gobierno de la propia entidad, presentaron los informes respectivos, en los cuales presentaron diversos argumentos dirigidos a desvirtuar los conceptos de invalidez formulados por las Comisiones accionantes, en el caso particular del órgano legislativo, éste sí formuló una causa de improcedencia,¹⁹ prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 20, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia, consistente en que en las acciones de inconstitucionalidad ambas Comisiones hicieron valer conflictos competenciales propios de una controversia constitucional, sin que sea posible que impugnen normas o violaciones que escapen a la materia de derechos humanos.

En otras palabras, las comisiones accionantes no son órganos encargados de vigilar en abstracto la vigencia del orden constitucional, por lo que no pueden promover una acción de inconstitucionalidad por posibles violaciones constitucionales distintas a la materia de derechos humanos.

Finalmente, destaca que para comprobar que se trata de una cuestión de competencias constitucionales, remite a dos temas, el relativo al registro administrativo de detenciones así como la invasión de competencias por parte del Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia respecto de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

La causa de improcedencia antes referida resulta **infundada** primeramente porque en los conceptos de invalidez se plantean violaciones directas a la Constitución General, habida cuenta que al tratarse de un medio de control de la regularidad de carácter abstracto que busca preservar la supremacía constitucional, es posible que este Alto Tribunal funde la declaratoria de invalidez en la violación

¹⁹ Fojas 176 a 180 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019.



a cualquier precepto de la Ley Fundamental. Al respecto resulta aplicable la tesis plenaria P. XI/2008, que lleva por rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."²⁰

Aunado a lo anterior, debe destacarse que este Alto Tribunal en diversos precedentes ha abierto el espectro de impugnación de los organismos protectores de derechos humanos para plantear la invalidez de distintas disposiciones normativas que significan una violación indirecta a los derechos humanos de las personas o que inciden en el parámetro de regularidad constitucional aplicable en la protección y tutela de los derechos humanos.

En este orden de ideas y atendiendo a los conceptos de invalidez hechos valer por las Comisiones, en los que se planteó entre otros tópicos, indebida regulación en materia de registro de detenciones,²¹ reducción del catálogo de

²⁰ La tesis de mérito lleva por texto: "El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 81/2003, sostuvo que basta el interés abstracto de preservar la supremacía constitucional para analizar en acción de inconstitucionalidad la infracción al principio de división de poderes, tutelado en el artículo 49 de la Constitución, por tratarse de una violación directa a la misma, sin que obste la circunstancia de que también podría ser materia de estudio en controversia constitucional. En ese sentido, si se tiene en cuenta que las garantías contenidas, entre otros, en los artículos 1o. y 13 (igualdad) y 14 (irretroactividad de la ley), constitucionales, tienen eficacia normativa no sólo en la esfera jurídica de los gobernados, sino también en el ámbito de la libre configuración del legislador al emitir normas que formal y materialmente cumplen con las características de la ley, es indudable que su violación puede hacerse valer en las acciones de inconstitucionalidad por los sujetos legitimados por el artículo 105, fracción II, constitucional, al ser dichas garantías fundamentos constitucionales de carácter objetivo que condicionan la validez de las normas generales a que se refiere el último precepto constitucional citado, pues, por una parte, se modifica el régimen normativo que altera los alcances de las atribuciones o el funcionamiento de un órgano legislativo y, por la otra, cuando por disposición expresa del primer párrafo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir sus resoluciones en materia de acciones de inconstitucionalidad, debe, como regla general, fundar la declaratoria de invalidez en la violación a cualquier precepto de la Constitución, haya sido o no invocado en el escrito inicial."

²¹ Acción de inconstitucionalidad 28/2017, resuelta el cinco de marzo de dos mil veinte por unanimidad de votos en cuanto a la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 79/2019 en la que se abordó el tema de registro de detenciones, resuelta el veintitrés de abril de dos mil veinte por unanimidad de votos en cuanto a la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



derechos humanos de las personas en materia de seguridad ciudadana,²² violación al derecho de acceso a la información de las personas y al principio de máxima publicidad,²³ indebida supletoriedad de las normas generales en la materia de seguridad pública,²⁴ asignación de atribuciones que competen en exclusiva a los órganos protectores de derechos humanos,²⁵ son aspectos que este Tribunal Pleno ha determinado que la Comisión Nacional como los órganos protectores de derechos humanos locales sí cuentan con legitimación activa para acudir vía acción de inconstitucionalidad a impugnar disposiciones de esta índole.

A mayor abundamiento, debe destacarse que la causa de improcedencia alegada por la Legislatura de la Ciudad de México, debe desestimarse también porque está íntimamente relacionada con el estudio de fondo. En este punto, resulta aplicable el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno, número P./J. 36/2004, que lleva por rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²⁶

IV.2. Actualización de una causa de improcedencia de oficio relativa a un nuevo acto legislativo. En relación con la impugnación coincidente²⁷ –conceptos de invalidez cuarto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

²² Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resueltas el seis de septiembre de dos mil dieciocho por unanimidad de votos en lo tocante a la legitimación de la Comisión Nacional.

²³ Acción de inconstitucionalidad 66/2019, resuelta el dos de marzo de dos mil veinte, por unanimidad de votos en lo atinente a la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

²⁴ Acción de inconstitucionalidad 6/2015 y su acumulada 7/2015, resueltas el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, por unanimidad de votos en lo tocante a la legitimación de la Comisión Nacional.

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resueltas el seis de septiembre de dos mil dieciocho por unanimidad de votos en lo tocante a la legitimación de la Comisión Nacional.

²⁶ El criterio jurisprudencial lleva por texto: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."

²⁷ La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, se refiere a la invalidez del artículo 104, en relación con el 106 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, los cuales quedan comprendidos en la impugnación que lleva a cabo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en cuanto a la inexistencia de un debido proceso y a ser oído de manera previa a la imposición de una sanción administrativa.



y segundo de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México— las accionantes tildan de inconstitucionales los artículos 101 a 109, contenidos en el capítulo VI, denominado "Del régimen disciplinario" así como los artículos 116 a 120 del capítulo VIII, denominado "Comisión de Honor y Justicia", ambos contenidos en el título décimo de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, porque vulneran la garantía de audiencia, las formalidades esenciales del procedimiento y el debido proceso, a partir de la idea de que el Congreso Local omitió consignar en dicho ordenamiento legal, los procedimientos necesarios para oír a los interesados y que se les brinde la oportunidad de defensa de manera previa a la imposición de la sanción o el correctivo disciplinario correspondiente, particularmente tratándose del arresto administrativo, la suspensión preventiva y la correctiva, así como la destitución del elemento de seguridad pública del instituto policial, con lo cual se vulneran los artículos 1o. y 14, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, 9 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; este Tribunal Pleno considera que se actualiza de oficio la causa de improcedencia relativa a la "cesación de efectos de la norma general" prevista en el artículo 19, fracción V,²⁸ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al haberse configurado un "nuevo acto legislativo".

Bajo este entendimiento, conforme a los precedentes vigentes para que se configure un "nuevo acto legislativo" que genere la cesación de efectos de las normas generales impugnadas, este Tribunal Pleno ha determinado que se requieren dos aspectos, el primero relativo a que se haya llevado a cabo un proceso legislativo, criterio formal y el segundo consistente en que **la modificación impacte en el sentido de las expresiones normativas**. Ilustra lo anterior el criterio jurisprudencial plenario número P./J. 25/2016 (10a.), que lleva por título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."²⁹

²⁸ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

²⁹ El citado criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno lleva por texto: "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



Por lo que hace al primer requisito "formal", éste se cumple en virtud de que el procedimiento legislativo culminó³⁰ el día veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve con la publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México."

En cuanto a la actualización del segundo lineamiento atinente a que la modificación **impacte en el sentido de las expresiones normativas o "cambio normativo"**, se estima pertinente reproducir el texto impugnado contrastándolo con el texto modificado con la finalidad de dilucidar si el sistema normativo relativo al régimen disciplinario, los correctivos disciplinarios y las sanciones que son susceptibles de ser impuestas a los elementos de las instituciones policiales de la Ciudad de México (capítulo VI, artículos 101 a 109 impugnados), así como el procedimiento y las facultades que asisten a la Comisión de Honor y Justicia, en relación con la imposición de sanciones (capítulo VIII, artículos 116 a 120 impugnados), sufrieron modificaciones que signifiquen la existencia de un nuevo acto legislativo.

Se debe precisar que únicamente se transcribirá el texto de los artículos que fueron modificados o adicionados para una mayor claridad en la exposición, habida cuenta que se relacionara su contenido con los argumentos de invalidez hechos valer por las Comisiones accionantes.

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."

³⁰ Debe destacarse que el citado decreto fue aprobado en la sede del Palacio Legislativo del Congreso de la Ciudad de México el día diez de diciembre de dos mil diecinueve.



Texto original impugnado contenido en el decreto publicado en la Gaceta Oficial el 1 de agosto de 2019	Texto modificado con motivo del decreto publicado en la Gaceta Oficial el día 24 de diciembre de 2019.
<p>"Capítulo VI "Del régimen disciplinario</p>	<p>"Capítulo VI "Del régimen disciplinario</p>
<p>"...</p>	<p>"...(Reformado primer párrafo [N. de E. republicado], P.O. 24 de diciembre de 2019)</p>
<p>"Artículo 105. Mediante la amonestación el superior jerárquico advierte al subordinado la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse. Será de palabra y constará por escrito. Quien amoneste lo hará de tal manera que ninguna persona de menor jerarquía a la del amonestado conozca de la aplicación de la medida y observará la discreción que exige la disciplina.</p>	<p>"Artículo 105. Mediante la amonestación el superior jerárquico advierte al subordinado la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse. Será de palabra y constará por escrito. Quien amoneste lo hará de tal manera que ninguna persona de menor jerarquía a la del amonestado conozca de la aplicación de la medida y observará la discreción que exige la disciplina.</p>
<p>"...</p>	<p>"...</p>
	<p>(Adicionado, G.O. 24 de diciembre de 2019)</p> <p><u>"Previo a la imposición del arresto, y con el propósito de determinar si el subordinado es acreedor a éste, el superior jerárquico deberá otorgarle derecho de audiencia, a efecto de hacerle del conocimiento los hechos que se le atribuyen, para que éste exprese lo que a su derecho convenga."</u></p> <p>(Reformado primer párrafo, G.O. 24 de diciembre de 2019)</p>
<p>"Artículo 106. Contra el arresto que apliquen los superiores jerárquicos procederá el recurso de rectificación ante el Comisión de Honor y Justicia respectivo, el cual deberá presentarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a su aplicación."</p>	<p>"Artículo 106. Contra el arresto que apliquen los superiores jerárquicos procederá el recurso de rectificación ante la Comisión de Honor y Justicia respectivo, la cual deberá presentarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a su aplicación.</p>



"Artículo 107. La suspensión temporal de funciones se determinará por el Consejo de Honor y Justicia o por el Comisión Disciplinario de Inclusión de la Diversidad y de la Identidad de Género, según corresponda, y podrá ser de carácter preventivo o correctivo atendiendo a las causas que la motiven.

"La suspensión temporal de carácter preventivo procederá contra el integrante que se encuentre sujeto a investigación administrativa o penal, por actos u omisiones de los que puedan derivarse presuntas responsabilidades o imputaciones y cuya permanencia en el servicio, a juicio del Consejo de Honor y Justicia o del Consejo Disciplinario de Inclusión de la Diversidad y de la Identidad de Género, según corresponda, pudiera afectar a las instituciones de seguridad ciudadana o a la comunidad en general. Dicha suspensión subsistirá hasta que el asunto de que se trate quede total y definitivamente resuelto en la instancia final del procedimiento correspondiente."

"Artículo 108. La destitución es la remoción del integrante por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o en faltas graves por incumplimiento de sus obligaciones. Los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana podrán ser destituidos por las siguientes causas:

(Reformado primer párrafo, G.O. 24 de diciembre de 2019)

"Artículo 107. La suspensión temporal de funciones se determinará por la Comisión de Honor y Justicia y podrá ser de carácter preventivo o correctivo atendiendo a las causas que la motiven.

(Reformado, G.O. 24 de diciembre de 2019)

"La suspensión temporal de carácter preventivo procederá contra el integrante que se encuentre sujeto a investigación administrativa o penal, por actos u omisiones de los que puedan derivarse presuntas responsabilidades o imputaciones y cuya permanencia en el servicio, a juicio de la Comisión de Honor y Justicia, pudiera afectar a las Instituciones de Seguridad Ciudadana o a la comunidad en general. Dicha suspensión subsistirá hasta que el asunto de que se trate quede total y definitivamente resuelto en la instancia final del procedimiento correspondiente. ..."

(Reformado primer párrafo, G.O. 24 de diciembre de 2019)

"Artículo 108. La destitución es la remoción del integrante por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones o en faltas graves por incumplimiento de sus obligaciones. Los integrantes de las Instituciones de Seguridad Ciudadana podrán ser destituidos por las siguientes **(sic) causas:**

"...



"IV. Por falta grave a los principios de actuación previstos en los artículos 7 y 41 de esta ley, y a las obligaciones que de ellos se derivan, así como a las normas de disciplina que se establezcan en cada una de las instituciones policiales."

"Capítulo VIII
"Comisión de Honor y Justicia

"...

"Artículo 118. La Comisión de Honor y Justicia de la Secretaría estará integrado por:

"...

"IV. Un representante de la Subsecretaría de Tránsito de la Secretaría."

(Reformada, G.O. 24 de diciembre de 2019)

"IV. Por falta grave a los principios de actuación **y obligaciones a que hacen mención los artículos 4 y 59 de esta ley**, así como a las normas de disciplina que se establezcan en cada una de las instituciones policiales."

"Capítulo VIII
"Comisión de Honor y Justicia

"...

(Reformado primer párrafo, G.O. 24 de diciembre de 2019)

"Artículo 118. La Comisión de Honor y Justicia de la Secretaría estará **integrada** por:

(Reformada, G.O. 24 de diciembre de 2019)

"IV. Un representante de la Subsecretaría de **Control de Tránsito** de la secretaría;

(**Adicionado**, G.O. 24 de diciembre de 2019)

"Artículo 118 Bis. En los asuntos a que se refieren las fracciones I a III del artículo 116 de esta ley se abrirá un expediente con las constancias que existan sobre el particular y se sujetarán al siguiente procedimiento:

"I. Se notificará personalmente al integrante el inicio del procedimiento en el domicilio que haya señalado conforme al artículo 59, fracción XXXII de esta ley.

"II. En la notificación se le informará la naturaleza y causa del procedimiento a fin de que conozca los hechos que se



le imputan y pueda defenderse por sí o por su defensor concediéndole diez días hábiles para que ofrezca las pruebas pertinentes y señalándole lugar, día y hora para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos. Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad y las que fueren en contra del derecho.

"III. En dicha audiencia se desahogarán las pruebas admitidas y el interesado podrá presentar en forma verbal o por escrito los alegatos que a su derecho convengan. Una vez integrado el expediente, la Comisión de Honor y Justicia dictará su resolución debidamente fundada y motivada dentro de los veinte días hábiles siguientes, misma que será notificada personalmente al interesado en el domicilio antes indicado o en el que haya designado durante la secuela del procedimiento, misma que tendrá que ser dentro del territorio de la Ciudad de México.

"IV. La resolución que emita la Comisión de Honor y Justicia tomará en consideración a la falta cometida, la jerarquía y los antecedentes del integrante sujeto a procedimiento, así como las pruebas desahogadas.

"V. De todo lo actuado se levantará constancia por escrito.

"Las resoluciones de la Comisión de Honor y Justicia se agregarán a los expedientes u hojas de servicio de los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana.

"La sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario se realizará por la unidad administrativa encargada



de brindar el apoyo, soporte y coadyuvancia a la Comisión de Honor y Justicia, pero en todos los casos la resolución será emitida por dicho órgano colegiado.

(Adicionado, G.O. 24 de diciembre de 2019)

"Artículo 118 Ter. En contra de las resoluciones de la Comisión de Honor y Justicia se podrá interponer el recurso de revisión ante la persona titular de la secretaría o fiscalía general según sea el caso, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación de la resolución. En el escrito correspondiente, el recurrente expresará los agravios que estime pertinentes y aportará las pruebas que procedan. Interpuesto el recurso de revisión dentro del plazo señalado y, admitido que sea, el o la persona titular de la secretaría o fiscalía general, lo resolverán dentro de los diez días hábiles siguientes. La resolución del recurso de revisión es definitiva en sede administrativa.

"La resolución del recurso se agregará al expediente u hoja de servicios correspondiente.

"La Ley de Responsabilidades Administrativas de la Ciudad de México, será de aplicación supletoria en la sustanciación del procedimiento descrito en el artículo anterior, así como para la sustanciación del recurso de revisión.

(Adicionado, G.O. 24 de diciembre de 2019)

"Artículo 118 Quáter. En el caso de destitución, si la autoridad jurisdiccional resolviera que fue injustificada, el Gobierno de la Ciudad 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."



Como ya se destacó las Comisiones accionantes, argumentaron en su escrito inicial de manera coincidente que el sistema de normas relativas al régimen disciplinario, particularmente en cuanto a la imposición de correctivos disciplinarios como el arresto y en lo tocante a las facultades de la Comisión de Honor y Justicia en la imposición de sanciones consistentes en la suspensión preventiva o correctiva así como la destitución; carecían de un debido proceso en el que se le permitiera al elemento de la institución policial la oportunidad de ser notificado, rendir pruebas, presentar alegatos y el derecho a ser oído de manera previa a la imposición del correctivo por parte del superior jerárquico o sancionado por la Comisión de Honor y Justicia.

Ahora bien, el Congreso de la Ciudad de México mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial el veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve, adicionó un párrafo tercero al artículo 105 inserto en el capítulo denominado "Régimen disciplinario", para destacar que de manera previa a la imposición del arresto, el superior jerárquico deberá otorgarle el derecho de audiencia al elemento policial a efecto de hacerle del conocimiento los hechos que se le atribuyen y para que éste exprese lo que a su derecho convenga.

Además, en el capítulo denominado "Comisión de Honor y Justicia", se agregaron los artículos 118 Bis, relativo al procedimiento que se deberá seguir tratándose de faltas graves, suspensión temporal de carácter preventivo y correctivo así como la destitución de los integrantes, el cual incluye la notificación de los hechos, la naturaleza de las infracciones, ofrecimiento de pruebas, celebración de una audiencia de pruebas y alegatos, así como el dictado de una resolución fundada y motivada.

Por su parte, en el artículo 118 Ter, el legislador estableció la posibilidad de que los afectados interpongan el recurso de revisión del conocimiento del titular de la secretaría o de la fiscalía general según corresponda, en la cual se podrá aportar pruebas y formular los agravios que se estimen pertinentes, hecho lo cual se dictará una resolución de carácter definitiva en sede administrativa.

Finalmente, en el artículo 118 Quáter, el legislador dispuso que, en caso de destitución, si la autoridad jurisdiccional resolviera que fue injustificada, el Gobierno de la Ciudad 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.



Atento a lo anterior, tratándose del segundo requisito relativo a que **la modificación trascienda al sentido y alcance de las expresiones normativas**, este Tribunal Pleno determina que dicho extremo se cumple porque las normas impugnadas en su redacción original variaron efectivamente, incorporando un nuevo procedimiento para la imposición del arresto como medida disciplinaria, así como de las sanciones consistentes en faltas graves, suspensión temporal preventiva y correctiva, así como la destitución del servidor público de alguna de las instituciones de seguridad ciudadana.

En esta línea argumentativa, tratándose de la impugnación de los artículos 101 a 109 concebidos como un sistema referente al "régimen disciplinario", así como los numerales 116 a 120 atinentes al sistema de facultades de la "Comisión de Honor y Justicia", se concluye que existe un "nuevo acto legislativo" que impide emprender el análisis de las disposiciones legales adicionadas en el decreto de veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve. En este punto resulta aplicable el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno de número P./J. 24/2005, que lleva por rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA."³¹

Por tanto, **se actualiza la causa de improcedencia relativa a la "cesación de efectos"**, prevista en el artículo 19, fracción V,³² de la ley reglamentaria de la materia, de ahí que lo conducente sea **sobreseer** en la acción de inconstitucio-

³¹ La jurisprudencia de mérito lleva por rubro: "La acción de inconstitucionalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras**. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, **se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura**, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución."

³² "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."



nalidad con apoyo en el diverso numeral 20, fracción II,³³ del propio ordenamiento legal en cita. Al respecto, resulta aplicable por identidad de razón la tesis jurisprudencial plenaria número P./J. 8/2004, que lleva por rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA."

Finalmente, no pasa inadvertido que este Alto Tribunal tratándose de la figura de un nuevo acto legislativo, ha señalado que para estimar actualizada la causa de improcedencia consistente en la "cesación por efectos", debe analizarse el régimen transitorio que rige la reforma a efecto de establecer, indubitadamente, que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva, ello conforme a la acción de inconstitucionalidad 17/2004, que lleva por rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA."

En ese orden de ideas, del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones a la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México", se desprende del texto de su artículo único transitorio, que las reformas y adiciones entraron "en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Gobierno de la Ciudad de México", por lo que considerando que la publicación en el medio oficial aconteció el veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve y que entraron en vigor el veinticinco siguiente, es posible concluir que las normas impugnadas que contenían el vicio de inconstitucionalidad atribuido por las Comisiones promoventes han sido plenamente sustituidas por las nuevas disposiciones legales.

QUINTO.—**Precisión de la litis.** En atención a los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y por cuestión de metodología, es posible desprender los siguientes temas y ordenarlos de la siguiente manera para su exposición y análisis.

³³ "Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

"...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior."



1. El capítulo VIII, denominado "**Registro administrativo de detenciones**" del título décimo segundo, que comprende los artículos 148 a 155 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad al regular cuestiones atinentes al registro de detenciones, pues constituyen **disposiciones emitidas por una autoridad no habilitada constitucionalmente** para tal efecto, lo que genera un parámetro diferenciado en la materia.

2. El artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México **prevé una reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en la plataforma integral de seguridad ciudadana**, vulnera el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad.

3. El artículo 3 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, al mencionar que operará la **supletoriedad** de diversas normas y posteriormente referir que se estará a lo dispuesto en **diversas leyes generales, nacionales y federales genera incertidumbre**.

4. El artículo 59, fracción XXI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, constituye una **disposición indeterminada, imprecisa y ambigua** que no permite a los miembros de las instituciones de seguridad pública capitalinas discernir cuándo incurren en un **descrédito en su persona o de la imagen de las propias instituciones** mencionadas, conducta que amerita una determinada sanción, por lo que resulta contraria al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

5. El artículo 42, fracción XI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, contraviene lo dispuesto en los artículos 102, apartado B y 122, apartado A, fracciones I y VII, de la Constitución Federal, al otorgarle al **Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia, atribuciones que son exclusivas de los organismos protectores de derechos humanos**.

6. El artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, restringe el ejercicio de los derechos humanos al **establecer una lista de derechos que el Gobierno de la Ciudad de México tiene obligación de garantizar en materia de seguridad** y protección ciudadana, lo que contraviene el artículo 1o. de la Constitución General.



SEXTO.—Consideraciones y fundamentos. Tema 1. El capítulo VIII, denominado "Registro administrativo de detenciones" del título décimo segundo, que comprende los artículos 148 a 155, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad al regular cuestiones atinentes al registro de detenciones, pues constituyen disposiciones emitidas por una autoridad no habilitada constitucionalmente para tal efecto, lo que genera un parámetro diferenciado en la materia.

En este primer apartado, relativo a la impugnación del capítulo VIII, denominado "Registro administrativo de detenciones" del título décimo segundo, el proyecto originalmente proponía reconocer la validez de los artículos 148 a 155, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, no obstante, sometida a votación la propuesta ante el Tribunal Pleno, siete de los Ministros determinaron que dichos preceptos legales resultaban inconstitucionales, no obstante, al **no alcanzar la mayoría calificada de ocho votos** para realizar una declaratoria general de invalidez de los referidos preceptos legales,³⁴ se determinó **desestimar** el planteamiento correspondiente, 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.

³⁴ Sometida a votación la propuesta del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Registro administrativo de detenciones", consistente en reconocer la validez de los artículos del 148 al 155 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve, se expresó una mayoría de siete votos en contra de las Ministras y los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron a favor.

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



SÉPTIMO.—Tema 2. El artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México que prevé una reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en la plataforma integral de seguridad ciudadana, vulnera el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad. En este punto, debe destacarse que la Comisión Nacional accionante aduce que la clasificación de la reserva que realiza el numeral impugnado configura una restricción absoluta, genérica, indeterminada y previa, con lo que se contraviene el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, previstos en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Agrega que la restricción de mérito realizada por el legislador capitalino, impide llevar a cabo un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada, es decir, califica como reservada la totalidad del contenido de la plataforma de seguridad ciudadana y de las fuentes que la alimentan, sin permitir la valoración de circunstancias concretas respecto de esa información.

Por último, refiere que en la acción de inconstitucionalidad 73/2017, promovida por CNDH en contra de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró la inconstitucionalidad de una norma con una redacción similar.

Ahora bien, 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 6 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.³⁵

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, 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.³⁶

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.³⁷

³⁵ **"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. ..."

³⁶ 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.

³⁷ **"Artículo 110.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: ...



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.**³⁸

Es decir, 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.

"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."

³⁸ 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 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.



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 114,³⁹ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública** –replicados a la letra en 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**

³⁹ **"Artículo 103.** En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión.

"Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.

"Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva."

"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."



efectivamente se actualiza en el caso concreto. Es decir, la ley es categórica al señalar que siempre se debe realizar esta prueba.

El artículo 104⁴⁰ 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.⁴¹ Asimismo, se establece que al realizarla los sujetos obligados 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.⁴²

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.⁴³

⁴⁰ **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."

⁴¹ Ídem.

⁴² **Artículo 105.** Los sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada, las excepciones al derecho de acceso a la información prevista 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."

⁴³ **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



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 tengan 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.⁴⁴

De lo anterior se puede deducir que **la legislación en materia de transparencia señala que los sujetos obligados no pueden considerar actualizada 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, debe destacarse que el concepto de invalidez formulado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es **infundado** en una parte y **fundado** en otra, conforme a los siguientes razonamientos.

"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."

⁴⁴ **"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." 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.



En primer término, se estima pertinente transcribir el artículo impugnado, que prevé:

"Artículo 131. Se clasifica como reservada la información contenida en la plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga con las excepciones que señala la presente ley y demás disposiciones aplicables. La información que obre en la plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados."

Del precepto transcrito se advierte que se considerara como información reservada toda aquella información contenida en plataformas de seguridad ciudadana, así como sus fuentes, en el entendido de que dicha información únicamente puede ser consultada por las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas a través de sus servidores públicos sin que el público tenga acceso, salvo aquellas excepciones que la propia ley señale o las demás disposiciones que sean aplicables.

Como se desprende de lo anterior, el numeral en comento prevé que existe la posibilidad de que se tenga acceso a la información contenida en Plataformas con las excepciones que señala la propia ley o aquellas disposiciones aplicables, por lo que se entiende que **remite** a lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública así como a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Ahora bien, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México en sus numerales 2, 3, 4 y 27, prevén lo siguiente:

"Artículo 2. Toda la información generada o en posesión de los sujetos obligados es pública, considerada un bien común de dominio público, accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece esta ley y demás normatividad aplicable."



"Artículo 3. El Derecho Humano de Acceso a la Información Pública comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente ley, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, en la ley general y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos dispuestos por esta ley. ..."

"Artículo 4. El Derecho de Acceso a la Información Pública o la clasificación de la información se interpretarán bajo los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular de la Ciudad de México, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y la presente ley.

"En la aplicación e interpretación de la presente ley deberán prevalecer los principios de máxima publicidad y pro persona, 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, la ley general, 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.

"En el caso de que cualquier disposición de la ley o de los tratados internacionales aplicables en la materia pudiera tener varias interpretaciones deberá prevalecer a juicio del instituto, aquella que proteja con mejor eficacia el derecho de acceso a la información pública."

"Artículo 27. La aplicación de esta ley, deberá de interpretarse bajo el principio de máxima publicidad y en caso de duda razonable entre la publicidad y la reserva de la información, deberá favorecerse el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados elaborarán versiones públicas de los documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial."

Como se puede advertir de lo anterior los artículos 2, 3, 4 y 27 de la ley de transparencia local señalan en esencia que toda la información generada o en



posesión de los sujetos obligados es pública y accesible para cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la propia ley local, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y únicamente podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público, prevaleciendo en todo momento los principios de máxima publicidad y favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, asimismo refiere que en caso de duda fundada entre la publicidad y la reserva de información, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad.

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, lo 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** (artículos 169, 173 y 174 de la Ley de Transparencia de la Ciudad de México).⁴⁵

⁴⁵ **Artículo 169.** La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente título.

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

"Los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de proponer la clasificación de la información al Comité de Transparencia de conformidad con lo dispuesto en esta ley.

"Los sujetos obligados deberán orientar la clasificación de la información de manera restrictiva y limitada, y acreditarán su procedencia sin ampliar las excepciones o supuestos de reserva o confidencialidad previstos en la ley."

Artículo 173. En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión.

"Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.



De lo anterior, se puede llegar a la convicción de que la reserva de información establecida en el artículo 131 impugnado, resulta constitucional en las porciones normativas que señalan: "Se clasifica como reservada la información contenida en la Plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma", así como la diversa que refiere "con las excepciones que señala la presente ley y demás disposiciones aplicables. La información que obre en la plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados."

Bajo esta perspectiva, dichas disposiciones resultan **constitucionales a partir de una interpretación sistemática del referido numeral** con los diversos 3, 4, 173 y 174 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México; en otras palabras, es posible determinar que las porciones normativas señaladas son constitucionales dado que la reserva de información en ellas contenida respetan lo previsto en la ley local de transparencia, la ley general de la materia y a lo dispuesto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ciertamente, al interpretar de manera **armónica las expresiones normativas referidas** de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México con la legislación en materia de transparencia local, se llega a la **convicción de que la información contenida en las plataformas** de seguridad ciudadana, podrá en ciertos casos clasificarse como reservada, siempre y cuando, **una vez realizada una prueba de daño**, se advierta que la divulgación de la información efectivamente **pudiera representar un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio al interés público**,⁴⁶ de ahí que el concepto de invalidez sea **infundado** en esta parte.

"Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeta la reserva."

"Artículo 174. 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 adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."

⁴⁶ Debe destacarse que el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 88/2018 en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, se pronunció en términos similares en cuanto a



En otro orden de ideas, es **fundado** el concepto de invalidez en lo atinente a la porción normativa pendiente de análisis del artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, de texto: "**cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.**"

Al respecto, es menester destacar que el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 66/2019, en sesión de dos de marzo de dos mil veinte, **se pronunció en términos muy similares en cuanto a que se debía invalidar el artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su porción normativa consistente en "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga";** lo anterior en la medida en que se consideró que el referido tramo normativo **no permite que se realice una interpretación sistemática al determinar que la consulta es exclusiva entre las autoridades, provocando así que se**

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.

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."



prevea una reserva absoluta de información y, por tanto, contraria al principio de máxima publicidad.⁴⁷

Como se advierte la porción normativa que se invalidó en aquella acción de inconstitucionalidad, guarda estrecha similitud con la que ahora se analiza, de ahí que guardando congruencia con dicho criterio, la porción normativa en estudio al prever que la consulta de la plataforma integral de seguridad ciudadana y sus fuentes **es únicamente exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana** facultadas a través de las personas servidoras públicas que ellas designen, de manera que **se prohíbe en forma categórica al público la posibilidad de tener acceso a la información**, evitando con ello la posibilidad de que se realice una interpretación sistemática con las leyes en materia de transparencia local o federal que resultaren aplicables.

En efecto, en la porción señalada **se actualiza un mandato expreso en el que se niega por completo el acceso a la consulta** de toda aquella información contenida en la plataforma integral como las fuentes que alimentan a la misma, toda vez que **limita el acceso exclusivamente a las instituciones de seguridad ciudadana** facultadas a través de los **servidores públicos que ellas mismas determinen, excluyendo con ello a cualquier particular de aspirar a ejercer su derecho al acceso a la información.**

Bajo este entendimiento, esa porción normativa en concreto, es **contraria al principio de máxima publicidad**, toda vez que **no permite** que se realice bajo ningún supuesto **una interpretación sistemática**, mucho menos **será posible que se realice una prueba de daño**, de ahí que signifique una reserva absoluta

⁴⁷ Se aprobó por **mayoría de ocho votos** de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, **consistente en declarar la invalidez del artículo 110, párrafo cuarto, en su porción normativa "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga", de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra y por la invalidez de la totalidad del párrafo citado. La Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.



y anticipada de la información, con lo cual se viola el artículo 6o., apartado A, fracción I,⁴⁸ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, se determina la invalidez de la porción normativa del artículo 131 impugnado, en la parte que señala: "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga", al traducirse en una limitación absoluta e irrestricta al derecho humano de acceso a la información así como al principio de máxima publicidad.

OCTAVO.—Tema 3. El artículo 3, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, al mencionar que operará la supletoriedad de diversas normas y posteriormente referir que se estará a lo dispuesto en diversas leyes generales, nacionales y federales genera incertidumbre. La Comisión Nacional aduce que el numeral 3 no refiere con claridad si supedita la aplicación de la legislación expedida por el Congreso de la Unión a la ley local o, por el contrario, cada uno de los ordenamientos correspondientes deberá observarse en lo conducente conforme al sistema constitucional, circunstancia que vulnera los principios de seguridad jurídica y de legalidad, pues la disposición en cuestión no es precisa, aunado a que, de admitirse la primera interpretación aludida, se estaría distorsionando el sistema concurrente en materia de seguridad pública.

⁴⁸ "Artículo 6. 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: "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."



En esa virtud, el precepto impugnado, **específicamente en su fracción I**, establece una indebida supletoriedad normativa de diversos ordenamientos en todo aquello que no establezca la ley local, como la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza, así como de diversas resoluciones y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Agrega que la ley impugnada confiere una función imprecisa y contradictoria a la institución de la supletoriedad, ya que establece la posibilidad de que se apliquen de manera secundaria disposiciones que en atención al diseño constitucional del sistema de seguridad pública en el Estado Mexicano, deben necesariamente aplicarse en lo conducente y no de manera subsidiaria en las entidades federativas.

Al respecto, la Comisión accionante se apoya en lo determinado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, en la que se sostuvo que las leyes generales, como el Código Nacional de Procedimientos Penales no pueden preverse como supletorios de una ley local, **en virtud de haberse expedido en uso de atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión**, pues las entidades federativas no tienen la potestad para regular cuestiones que ya se encuentran regulados en la legislación nacional de la materia.

El referido concepto de invalidez es **fundado** en atención a los siguientes razonamientos.

El artículo que se tilda de inconstitucional, en su porción normativa impugnada prevé:

"Artículo 3. A falta de previsión expresa en la presente ley se aplicarán las siguientes disposiciones de supletoriedad:

"I. Respecto del apoyo y coordinación interinstitucional de los tres órdenes de gobierno se estará a lo dispuesto en las leyes de la materia en el ámbito federal, las resoluciones y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Segu-



ridad Pública y el Consejo, la Ley General, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza."

En relación con el tema de supletoriedad y la indebida remisión por parte del legislador local a leyes generales, nacionales o federales emitidas por el Congreso de la Unión resulta aplicable con sus respectivos matices lo previsto en la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015 en la que se sostuvo que la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos delitos no puede ser supletoria de la ley local en esta materia, al ser la que define el contenido de ésta; siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula.

Ahora bien, en el caso concreto se debe precisar que si bien la "seguridad pública" es materia concurrente, no se debe pasar por alto que conforme a la fracción XXIII de la artículo 73⁴⁹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Congreso de la Unión establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, por lo que las entidades federativas carecen de competencia para legislar y establecer qué normas serán de aplicación supletoria sobre ese específico aspecto; es decir, sobre la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en esta materia.

Además, las entidades federativas no están facultadas para asignar supletoriedad a las leyes generales y mucho menos de leyes nacionales como en el caso acontece. En efecto, si bien el Congreso de la Unión está facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en la materia, lo cierto es que a nivel local, resulta aplicable en primer lugar, la ley general y posteriormente las normas emitidas por

⁴⁹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, **establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución;** así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones;



los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que aquélla les haya conferido.

En ese sentido, como bien señala la accionante la porción normativa analizada, efectivamente genera inseguridad jurídica puesto que no sólo se refiere a supletoriedad de leyes sino a casos de aplicación directa de determinadas legislaciones para apoyo y coordinación interinstitucional, en la medida que se supedita la aplicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre el uso de la Fuerza, así como de diversas resoluciones y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, provocando con ello que se vulnere el sistema de coordinación.

Es así ya que, si bien es cierto que los cuerpos federales de seguridad y, en específico la Guardia Nacional, pueden apoyarse y coordinarse con aquellos de las entidades federativas, lo cierto es que los cuerpos federales y nacionales deben regirse siempre por sus propias leyes y por aquellas generales sin que éstas puedan ser supletorias a una ley local.

De lo anterior se puede concluir que el Congreso de la Ciudad de México no se encuentra habilitado para establecer la supletoriedad de leyes u otras disposiciones que son de observancia general o nacional así como de carácter obligatorio en toda la República Mexicana, tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas, en otras palabras, no le corresponde a las entidades federativas asignar supletoriedad a las leyes generales y mucho menos a las leyes nacionales, porque la aplicación de sus ordenamientos no depende de la voluntad de las entidades federativas, sino de su aplicación, que es obligatoria en tanto rigen en todo el territorio nacional.

A manera de ejemplo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública no puede ser supletoria de la ley local, ya que en términos del artículo cuarto transitorio, base I,⁵⁰ de la reforma correspondiente al veintiséis de marzo

⁵⁰ Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:



del dos mil diecinueve, a ésta compete regular el sistema nacional de información, así como la normativa sobre la formación y actuación de las instituciones de policía encargadas de la seguridad pública en términos de la doctrina policial civil.

Asimismo, las disposiciones de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza únicamente pueden ser emitidas por el Congreso de la Unión, según lo previsto en el propio artículo cuarto transitorio, base III;⁵¹ derivado de lo anterior, se trata de leyes generales que únicamente puede expedir el Congreso de la Unión y que resultan directamente aplicables para las entidades federativas.

En mérito de lo anterior, lo procedente es **declarar la invalidez de la fracción I del artículo 3** de la Ley del Sistema de Seguridad Pública de la Ciudad de México.

I. Las reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública deberán contemplar, al menos, los siguientes elementos:

1. La normativa sobre la **formación y actuación de las instituciones de policía** encargadas de la seguridad pública en términos de la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución, y

2. La **regulación del sistema nacional de información en seguridad pública** a que se refiere el inciso b) del párrafo décimo del artículo 21 constitucional.

⁵¹ Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente: ...

"III. La Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza establecerá, por lo menos, las siguientes previsiones:

"1. La finalidad, alcance y definición del uso de la fuerza pública;

"2. Los sujetos obligados al cumplimiento del ordenamiento y los derechos y obligaciones de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública;

"3. La sujeción del uso de la fuerza a los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad, racionalidad y oportunidad;

"4. La previsión del adiestramiento en medios, métodos, técnicas y tácticas del uso de la fuerza mediante el control físico, el empleo de armas incapacitantes, no letales y de armas letales;

"5. Los niveles para el uso de la fuerza pública por los servidores públicos en el ejercicio de sus atribuciones para hacer cumplir la ley;

"6. La distinción y regulación de las armas e instrumentos incapacitantes, no letales y letales;

"7. Las reglas sobre la portación y uso de armas de fuego entre los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, así como sus responsabilidades y sanciones;

"8. Las previsiones de actuación de los integrantes de instituciones con atribuciones para llevar a cabo el ejercicio de la fuerza pública, con relación a personas detenidas, bajo su custodia o en manifestaciones públicas;

"9. Las normas para la presentación de informes de los servidores públicos que hagan uso de armas de fuego en el desempeño de sus funciones, así como para su sistematización y archivo; y,

"10. Las reglas básicas de adiestramiento y gestión profesional del uso de la fuerza pública."



NOVENO.—Tema 4. El artículo 59, fracción XXI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, constituye una disposición indeterminada, imprecisa y ambigua que no permite a los miembros de las instituciones de seguridad pública capitalinas discernir cuándo incurren en un "descrédito en su persona o de la imagen de las propias instituciones mencionadas", conducta que amerita una determinada sanción, por lo que resulta contraria al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. La Comisión Nacional accionante sostiene que si bien la disposición en cuestión se refiere a uno de los deberes de disciplina que tienen que observarse por parte de los cuerpos policiales de la Ciudad de México, resulta inconstitucional en virtud de que el incumplimiento de tal obligación actualiza una infracción disciplinaria, de tal manera que conforma un elemento de la norma administrativa de punición.

De esta manera, señala que la norma tildada de inconstitucional no permite que los integrantes de las instituciones de seguridad pública de la Ciudad de México tengan conocimiento suficiente de las conductas que en su caso podrían ser objeto de sanción por las autoridades competentes cuando realicen actos que desacrediten su persona o la imagen de las mencionadas instituciones, que dejan en un estado de incertidumbre a los destinatarios de la norma al no tener la certeza de si por la realización de alguna determinada conducta se actualiza o no la hipótesis normativa.

Agrega que de un análisis de la norma que se controvierte, resulta patente que permite un margen de aplicación muy amplio e injustificado que autoriza que, bajo categorías ambiguas y subjetivas, se estime que la persona desacreditó su propia imagen o la de las instituciones de seguridad capitalinas y, por ende, se haga merecedora de alguna sanción, es decir, el artículo impugnado lejos de brindar seguridad jurídica a los integrantes de esas instituciones, constituyen una restricción indirecta carente de sustento constitucional, al permitir que los superiores jerárquicos puedan determinar discrecionalmente cuando un sujeto realiza conductas que desacrediten su persona o la imagen de la referida institución dentro o fuera del servicio.

Por tanto, al ser la norma contraria al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, en razón de que no establece de forma clara y precisa la conducta reprochable en el orden disciplinario, debe declararse su invalidez.



El concepto de invalidez formulado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, resulta **infundado** a partir de los siguientes razonamientos.

En principio, es menester reproducir el texto del artículo, en su fracción tildada de inconstitucional, la cual señala:

"Artículo 59. Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana tendrán las siguientes obligaciones:

"...

"XXI. Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones de Seguridad Ciudadana, dentro o fuera del servicio."

La norma señala que con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto, los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana tienen como obligación, entre otras, abstenerse de realizar conductas que desacrediten tanto la imagen de las instituciones como su persona.

En cuanto a lo señalado por la Comisión Accionante en cuanto a la violación al principio de legalidad en su vertiente de **taxatividad**, debe precisarse en primer término, que los principios aplicables a la materia penal, efectivamente son susceptibles de ser trasladados al derecho administrativo sancionador con sus matices respectivos. Al respecto, resulta ilustrativa la tesis jurisprudencial del Tribunal Pleno de número P./J. 43/2014 (10a.), que lleva por título y subtítulo: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES."⁵²

⁵² El criterio jurisprudencial lleva por 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



Ahora bien, 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 la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma; en este sentido, los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas o infracciones que se están regulando, así como las sanciones administrativas que se pueden aplicar a quienes las realicen.

En esa tesitura, el principio de taxatividad no es otra cosa que la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, en el entendido de que su finalidad es preservar los principios de certeza jurídica e imparcialidad en la aplicación de la norma; asimismo, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas así como sus posibles destinatarios, es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella.

Sirve de apoyo la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), que lleva por título y subtítulo: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVI-

102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008), deriva implícitamente el principio de presunción de inocencia; el cual se contiene de modo expreso en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de ahí que, al ser acordes dichos preceptos –porque tienden a especificar y a hacer efectiva la presunción de inocencia–, deben interpretarse de modo sistemático, a fin de hacer valer para los gobernados la interpretación más favorable que permita una mejor impartición de justicia de conformidad con el numeral 1o. constitucional. Ahora bien, uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de presunción de inocencia como derecho fundamental de toda persona, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente. En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador –con matices o modulaciones, según el caso– debido a su naturaleza gravosa, por la calidad de inocente de la persona que debe reconocérsele en todo procedimiento de cuyo resultado pudiera surgir una pena o sanción cuya consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso."



DAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."⁵³

Bajo esta perspectiva, la fracción XXI impugnada del artículo 59 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México que prevé como obligación "abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las instituciones de seguridad ciudadana, dentro o fuera del servicio", respeta el principio de taxatividad, partiendo de la base de que la descripción del deber u obligación, no es vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

En efecto, si bien el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma, en el entendido de que **los elementos de la instituciones policiales, sí saben qué tipo de actitudes o conductas pueden generar un descrédito o un deterioro a su imagen personal o al de la institución**, lo que de suyo de manera alguna implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de un correctivo disciplinario o una sanción administrativa, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo administrativo, toda vez que ello tornaría imposible e ineficaz la función legislativa.

Bajo esta perspectiva, respecto de la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios, de manera que la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, como en el presente caso lo son los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana.

En esa virtud, es posible que los tipos administrativos contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un instituto de seguridad pública, en el entendido de que los destinatarios de la norma, como son **los elementos policiales, sí tienen un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento**, máxime que las diversas fracciones que conforman el

⁵³ Localización: [J]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131, 1a./J. 54/2014 (10a.).



artículo 59 se encuentran interrelacionadas y vinculadas todas ellas a las finalidades salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social así como con los principios que rigen la actuación de los institutos de seguridad pública atinentes a la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos de las personas; atento a lo anterior, la porción normativa resulta válida, ya que los elementos de las instituciones policiales están en condiciones plenas de saber el tipo de acciones o conductas que efectivamente conducen a desacreditar su propia persona o la imagen de las instituciones de seguridad ciudadana, dentro o fuera del servicio.⁵⁴

En consecuencia, es **infundado** el concepto de invalidez formulado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por lo que se reconoce la **validez** del artículo 59, fracción XXI, de la Ley de Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

DÉCIMO.—Tema 5. El artículo 42, fracción XI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, contraviene lo dispuesto en los artículos 102, apartado B y 122, apartado A, fracciones I y VII, de la Constitución Federal, al otorgarle al Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia, atribuciones que son exclusivas de los organismos protectores de derechos humanos. La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, sostiene que la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, otorga al Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia, atribuciones que no son acorde a su naturaleza jurídica y que por mandato constitucional son competencia exclusiva de los organismos protectores de derechos humanos.

En efecto, señala que el Congreso de la Ciudad de México en el artículo 42, fracción XI, impugnado, otorga al referido Consejo la atribución de "**recibir, evaluar, canalizar y formular denuncias por violaciones a derechos humanos**

⁵⁴ Al respecto resulta aplicable por identidad de razón la tesis jurisprudencial de la Primera Sala de número 1a./J. 54/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."



cometidas por instituciones o servidores en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia", facultades que no corresponden a un órgano de naturaleza meramente consultiva y de participación ciudadana.

En consecuencia, aduce que las atribuciones que el Congreso de la Ciudad de México otorgó en el artículo 42, fracción XI, de la Ley de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México al Consejo Ciudadano, vulnera el contenido del artículo 102, apartado B, en relación con el diverso 122 de la Constitución Federal, dado que la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, en su carácter de órgano protector de derechos humanos es el facultado constitucionalmente para dichos efectos.

El presente concepto de invalidez es **infundado** en atención a los siguientes argumentos.

En principio, es necesario plasmar el contenido de la norma impugnada, en la parte que interesa, la cual lleva por texto:

"Título cuarto

"Órganos de participación ciudadana en materia de seguridad ciudadana

"Capítulo I

"Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia.

"Artículo 42. El Consejo Ciudadano contará con las siguientes atribuciones:

"...

"XI. Recibir, evaluar, canalizar y formular denuncias por violaciones a derechos humanos cometidas por instituciones o servidores en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia."

Como se desprende del precepto transcrito, el Congreso de la Ciudad de México facultó al **Consejo Ciudadano**, para **recibir, evaluar, canalizar y formular denuncias por violaciones a derechos humanos** que deriven de la



actuación de las instituciones o servidores públicos en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia.

Ahora bien, según lo previsto en el artículo 41⁵⁵ de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, se debe destacar que el Consejo Ciudadano para la Seguridad de la Ciudadanía y Procuración de Justicia, es un órgano de **consulta, análisis y participación ciudadana** en materia de **cultura cívica, seguridad ciudadana, procuración de justicia, atención a víctimas del delito, así como reinserción y reintegración social y familiar**, a fin de lograr el desarrollo integral y progresivo de la sociedad, mismo que se vinculará con los órganos integrantes del sistema y así lograr el desarrollo integral y progresivo de la sociedad.

De igual forma, según el propio precepto legal en cita, se encargará de crear los mecanismos para la inclusión y la participación de la sociedad en las materias señaladas, debiendo observar en sus actuaciones los principios de participación, confianza, colaboración, transparencia, inclusión, eficiencia y honestidad con el objeto de ampliar, proteger y **garantizar los derechos humanos** con una perspectiva de género.

También **evaluará** las políticas en materia de seguridad de conformidad con el convenio que al efecto celebre con el Gobierno de la Ciudad de México, respecto del **desempeño** de los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana, el servicio que prestan así como el impacto de las políticas públicas en lo tocante a la prevención del delito, según se establece en el artículo 43⁵⁶ del ordenamiento legal en cita.

⁵⁵ "Artículo 41. El Consejo Ciudadano es un órgano de consulta, análisis y participación ciudadana en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana, procuración de justicia, atención a víctimas del delito y reinserción y reintegración social y familiar, a fin de lograr el desarrollo integral y progresivo de la sociedad, mismo que se vinculará con los órganos integrantes del sistema a fin de lograr el desarrollo integral y progresivo de la sociedad.

"El Consejo Ciudadano establecerá los mecanismos para la inclusión y la participación de la sociedad en las materias señaladas, debiendo observar en sus actuaciones los principios de participación, confianza, colaboración, transparencia, inclusión, eficiencia y honestidad con el objeto de ampliar, proteger y garantizar los derechos humanos con una perspectiva de género."

⁵⁶ "Artículo 43. El Consejo Ciudadano participará en la evaluación de políticas y de instituciones en materia de seguridad ciudadana de acuerdo con el convenio que al efecto establezca con el Gobierno de la Ciudad, entre otros, en los siguientes temas:



El Consejo Ciudadano estará integrado por **veinticinco consejeros ciudadanos**, a invitación de la persona titular de la Jefatura de Gobierno, uno de los cuales fungirá como presidente, las personas titulares de la secretaría, de la fiscalía, de la Secretaría de Gobierno y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, quienes fungirán como **consejeros gubernamentales** y un **secretario Ejecutivo**, designado por la persona titular de la presidencia del consejo, ello conforme a lo señalado en el artículo 44⁵⁷ de la ley impugnada.

Finalmente, el consejo ciudadano constituirá las Comisiones encargadas de conocer sobre las faltas a los principios de actuación previstos en la presente ley que ocurran en las instituciones de seguridad ciudadana y procuración de justicia que versen sobre corrupción y situaciones de violencia de género. Las resoluciones de dichas Comisiones tendrán el carácter de **recomendaciones** para la Secretaría de Gobierno y la Fiscalía, en el entendido de que la Secretaría y la Fiscalía **ejercerán las acciones correspondientes en el marco de sus atribuciones**. Las recomendaciones de dichas comisiones se agregarán a los expedientes u hojas de servicio de los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana y podrán ser consideradas para las promociones, condecoraciones y ascensos; lo anterior en términos de lo previsto en el artículo 46⁵⁸ del ordenamiento legal en comento.

"I. El desempeño de sus integrantes;

"II. El servicio prestado, y

"III. El impacto de las políticas públicas en prevención del delito.

"Los resultados de los estudios deberán ser entregados a las instituciones de seguridad ciudadana, así como al consejo. Dichos estudios servirán para la formulación de políticas públicas en la materia."

⁵⁷ "Artículo 44. El Consejo Ciudadano estará integrado por:

"I. Veinticinco consejeros ciudadanos, a invitación de la persona titular de la Jefatura de Gobierno, uno de los cuales fungirá como presidente. Para la integración del consejo se deberá observar que se refleje la paridad de género, la diversidad cultural de la sociedad de la ciudad y la inclusión de los grupos sociales:

"II. Las personas titulares de la Secretaría, de la Fiscalía; de la Secretaría de Gobierno y de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, quienes fungirán como consejeros gubernamentales; y,

"III. Un secretario Ejecutivo, designado por la persona titular de la presidencia del consejo."

⁵⁸ "Artículo 46. El Consejo Ciudadano constituirá las Comisiones encargadas de conocer sobre las faltas a los principios de actuación previstos en la presente ley que ocurran en las instituciones de seguridad ciudadana y procuración de justicia y que versen sobre corrupción y situaciones de violencia de género. Las resoluciones de dichas Comisiones tendrán el carácter de recomendaciones para la secretaria, la Secretaría de Gobierno y la Fiscalía. La Secretaría y la Fiscalía ejercerán las acciones correspondientes en el marco de sus atribuciones.



Como se desprende de lo anterior el consejo ciudadano es un órgano que se integra principalmente por consejeros ciudadanos y otros de índole gubernamental, cuya naturaleza es la de un **órgano de consulta, evaluación, análisis y participación ciudadana**, en relación con las materias atinentes a la cultura cívica, seguridad ciudadana, procuración de justicia, atención a víctimas del delito, así como reinserción y reintegración social y familiar. Dentro de sus atribuciones principales se encuentra la de emitir **recomendaciones no vinculatorias** para las Secretarías de Seguridad Ciudadana y de Gobierno así como para la Fiscalía General de la propia capital, en la inteligencia de que todas sus actividades de evaluación, consulta, coordinación y análisis, las llevará a cabo dentro del marco de los principios de participación, confianza, colaboración, transparencia, inclusión, eficiencia y honestidad con el objeto de ampliar, **proteger y garantizar los derechos humanos** de las personas.

En esa virtud, la facultad prevista en el artículo 42, fracción XI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, relativa a **recibir, evaluar, canalizar y formular denuncias por violaciones a derechos humanos cometidas por instituciones o servidores en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia**, debe interpretarse circunscrita a la naturaleza, integración y demás funciones propias de un **órgano consultivo**, que en **ningún momento interfiere con la actividad material** de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, **ni ejerce poder soberano sobre dicho órgano protector autónomo**.

En efecto, no puede descontextualizarse la **función consultiva y de participación ciudadana del consejo**, en la formulación de **análisis, evaluación y recomendaciones** dirigidas a la Secretarías de Seguridad Ciudadana y de

"Las Comisiones de atención a la mujer estarán conformadas en su mayoría por mujeres. Las recomendaciones de dichas Comisiones se agregarán a los expedientes u hojas de servicio de los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana y podrán ser consideradas para las promociones, condecoraciones y ascensos.

"A través del Consejo Ciudadano se convocará periódicamente a representantes de la sociedad civil, la academia, organismos no gubernamentales y agrupaciones, representaciones o cámaras de la industria o el comercio para coordinar estrategias sectoriales de prevención y atención a los delitos por incidencia, para que, por su conducto, dichas acciones sean puestas en conocimiento del consejo."



Gobierno así como la Fiscalía General, en las materias de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia, con la labor de protección, promoción y garantía de los derechos humanos, que tiene asignada la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, principalmente las relativas a **iniciar e investigar, de oficio o a petición de parte**, cualquier hecho o queja conducente al esclarecimiento de presuntas violaciones a los derechos humanos así como formular **recomendaciones** públicas y dar seguimiento a las mismas.

En ese sentido, la expresión "evaluar" de manera alguna puede interpretarse en el sentido de que el consejo ciudadano esté en posibilidades de resolver ante sí y por sí una queja o una denuncia respecto de aquellos hechos que sean potencialmente violatorios de los derechos humanos de las personas o que la recomendación que emite para las Secretarías de Seguridad Ciudadana, de Gobierno y la Fiscalía General de la Ciudad, pueda suponer la irrupción en la función sustantiva de la Comisión de Derechos Humanos en cuanto a la resolución de los procedimientos de investigación y emisión de una recomendación pública respecto de aquellas instituciones que efectivamente violentaron los derechos humanos de alguna persona o personas.

Por el contrario, dicha expresión únicamente se circunscribe al análisis y participación ciudadana para delimitar y proponer las políticas públicas a seguir en las materia de cultura cívica, seguridad ciudadana, procuración de justicia, atención a víctimas del delito, así como reinserción y reintegración social y familiar, dentro de las cuales pudiere desprenderse que en el ejercicio valorativo de la actuación de dichas actividades se advierta algún hecho o presunta violación a algún derecho humano, supuesto en el cual, en términos de lo previsto en el artículo 42, fracción XI, de la Ley de Sistema de Seguridad Ciudadana, en relación con el diverso 48, punto 4, inciso c, de la Constitución de la Ciudad de México, el Consejo ciudadano, **instará** a la Comisión de Derechos Humanos para que ésta en el uso de sus atribuciones constitucionales, proceda a iniciar la investigación correspondiente y, en su caso, emita la recomendación pública que estime conducente.

En relación con lo anterior, debe destacarse que la existencia y competencia constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los órganos protectores de derechos humanos locales, que se encuentra a nivel



constitucional, no significa que haya una exclusividad y que ninguna otra dependencia, entidad, órgano, autoridad en el **país no pueda crear unidades que atiendan, canalicen y formulen denuncias, tratándose de violaciones a derechos humanos**; en este sentido, existen varios ejemplos a nivel federal, en la Fiscalía General de la República, existe la Subprocuraduría de Derechos Humanos; en la Secretaría de Gobernación, la Unidad de Derechos Humanos.

De esta manera, **la competencia exclusiva** de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las Comisiones de las entidades federativas, artículo 102, apartado B,⁵⁹ de la Constitución General, **radica** en que el procedimiento constitucional ahí establecido únicamente lo pueden llevar ellos; en otras palabras, esa competencia es exclusiva y consiste en emitir una **recomendación** de carácter **pública**, habida cuenta de que es posible que el órgano protector de derechos humanos (ombudsman federal o local) **exija de aquella autoridad que no acepte la recomendación, que funde, motive y haga pública su negativa**, en el entendido de que la Cámara de Senadores en el ámbito federal o las Legislaturas Locales, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, con la finalidad de que expliquen y justifiquen porqué no aceptan la recomendación respectiva.

En este punto debe destacarse que la investigación de los casos que lleva tanto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos así como los órganos

⁵⁹ Artículo 102.

"B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

"Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa."



protectores de derechos humanos locales, son a nivel constitucional y son transversales, por lo que la existencia de otras unidades que tengan como en este caso, canalizar y recibir denuncias por violación a derechos humanos, **no impacta en la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de los órganos locales**, máxime que ellos ejercen su competencia, realizan investigaciones, independientemente de que, el Consejo Ciudadano también tenga alguna unidad que realice funciones similares, puesto que no se vincula con lo que los órganos garantes realizan.

En mérito de lo anterior, lo procedente es estimar **infundado** el concepto de invalidez formulado por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y reconocer la **validez** del artículo 42, fracción XI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

DÉCIMO PRIMERO.—Tema 6. El artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, restringe el ejercicio de los derechos humanos al establecer una lista de derechos que el Gobierno de la Ciudad de México tiene obligación de garantizar en materia de seguridad y protección ciudadana, lo que contraviene el artículo 1o. de la Constitución General. En su último concepto de invalidez la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México señala que el artículo 8 restringe el ejercicio de los derechos y limita la obligación del Gobierno de la Ciudad de México de garantizar los derechos humanos, ya que sólo menciona el de convivencia pacífica y solidaria; vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de las violencias y los delitos; seguridad frente al delito; no violencia interpersonal o social; vida; integridad física; libertad personal; uso pacífico de los bienes; garantías procesales; protección judicial; privacidad y protección a la honra y la dignidad; libertad de expresión y asociación y participación de los ciudadanos.

En ese sentido, aunque en dicho dispositivo se señale que la obligación del Gobierno de la Ciudad de México es en materia de seguridad, no puede limitar la obligación del Estado a un tema específico, debido a que el gobierno es el principal ente a través del cual se manifiesta el poder público y es el mayor responsable de garantizar todos los derechos.



Por tanto, es evidente que el artículo impugnado permite a las autoridades limitar la garantía de protección de derechos humanos prevista en el artículo 1o. de la Constitución General de la República, únicamente a los referidos en el artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, además de ser una norma discriminatoria dado que también limita dicha protección a los habitantes Ciudad de México, sin incluir a las personas transeúntes.

El motivo de **invalidez** antes referido es **infundado** atendiendo a los siguientes razonamientos.

De manera previa debe precisarse el contenido del artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, que se tilda de inconstitucional, la referida disposición normativa prevé:

"Artículo 8. Los derechos en materia de seguridad que el Gobierno de la Ciudad de México tiene la obligación de garantizar a sus habitantes, son los siguientes:

"I. Convivencia pacífica y solidaria;

"II. Vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de las violencias y los delitos;

"III. Seguridad frente al delito;

"IV. No violencia interpersonal o social;

"V. Vida;

"VI. Integridad física;

"VII. Libertad personal;

"VIII. Uso pacífico de los bienes;



"IX. Garantías procesales;

"X. Protección judicial;

"XI. Privacidad y a la protección de la honra y la dignidad;

"XII. Libertad de expresión;

"XIII. Libertad de reunión y asociación; y,

"XIV. Participación de los ciudadanos.

"Las acciones para proteger los derechos en materia de seguridad ciudadana deberán ejecutarse con enfoque diferenciado y perspectiva de género para los grupos de atención prioritaria frente a la violencia y el delito."

Como se advierte de lo anterior, la Comisión de Derechos Humanos argumenta que el hecho de que el citado artículo 8, únicamente enumere este cúmulo de derechos, con independencia que sean en materia de seguridad ciudadana, trastocan el parámetro de regularidad constitucional previsto en la Constitución General de la República, particularmente lo dispuesto en su numeral 1, de ahí que no sea posible que el legislador de la Ciudad de México amplíe indebidamente dicho parámetro y excluya de su protección el resto de los derechos humanos que sí ampara el texto de la Ley Fundamental.

Al respecto, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, por **unanidad de once votos**, el seis de septiembre de dos mil dieciocho en cuanto a la fijación de un parámetro de regularidad constitucional local y si puede la Ciudad de México incluir no sólo los derechos humanos reconocidos en la Constitución General de la República y los instrumentos internacionales, sino **añadir otros más reconocidos en la Constitución de la Ciudad de México, determinó la validez del artículo 4o., apartado A, numeral 1**, en las porciones normativas "en la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garan-



tías reconocidos en" y "esta Constitución", de la Constitución Política de la Ciudad de México.⁶⁰

Los razonamientos torales que condujeron al reconocimiento de validez en cuanto a la posibilidad de que el Constituyente Local así como el legislador ordinario local estén en aptitud de ampliar el parámetro de regularidad constitucional, son del siguiente tenor.

- Para cumplir debidamente con las obligaciones generales de derechos humanos en la manera que ordena la Constitución Federal, **se requiere de actividad normativa adicional**. Dicho de otro modo, para cumplir las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a las directrices establecidas en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional, **los entes facultados para dotar de contenido específico a esos derechos fundamentales no sólo pueden, sino que además deben emitir normas jurídicas adicionales –legales, reglamentarias, actos administrativos o resoluciones judiciales– relativas a los derechos humanos**.

- **Ampliar un derecho humano** no necesariamente **significa alterar o vulnerar el parámetro de regularidad constitucional**, sea que dicha ampliación involucre un **aumento en los supuestos de protección**, un **incremento en los sujetos a los que se les confiere**, o bien en las **prestaciones que el derecho humano representa**, si un derecho fundamental del parámetro de regularidad

⁶⁰ Sometida a votación la propuesta modificada del apartado VI, relativo al estudio, en su subapartado F, denominado "Impugnaciones relacionadas con el control constitucional en la Ciudad de México", sección 1), denominada "Parámetro de constitucionalidad local y control constitucional", en su cuestionamiento 1), identificado como "¿Puede la Ciudad de México establecer un 'parámetro de constitucionalidad local' que incluya no sólo los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, sino también los reconocidos en la Constitución capitalina?", en su parte primera, se obtuvieron los siguientes resultados:

Se aprobó por **unanimidad** de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de reconocer la validez del artículo 4, apartado A, numeral 1, en las porciones normativas "En la Ciudad de México las personas gozan de los derechos humanos y garantías reconocidos en" y "esta Constitución", de la Constitución Política de la Ciudad de México.



constitucional está formulado como principio jurídico, entonces por definición ese derecho debe cumplirse en la mayor medida posible. Por tanto, **un acto legislativo**, reglamentario o jurisdiccional que implemente tal derecho humano puede **válidamente expandir o potenciar sus posibilidades de materialización y, en consecuencia, aumentar su grado de cumplimiento en comparación con el mismo derecho en otro contexto.**

- La **ampliación de derechos fundamentales** por entes distintos al Poder Revisor **es jurídicamente posible en la medida que no se altere su núcleo o contenido esencial.** Cuando este contenido se ha respetado, se ha validado que un **poder legislativo "pueda desarrollar o incluso ampliar el contenido de un derecho humano"**; llevada a cabo por un ente constitucionalmente facultado, **tal ampliación o potenciación no representaría una alteración del parámetro, sino una materialización del principio de progresividad** de los derechos humanos previsto en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional.

- A la inversa, **si en una norma general de carácter secundario** se pretende establecer, para un contexto determinado, **un derecho nuevo que no forma parte del parámetro de regularidad constitucional**, esto podrá hacerse **solamente en la medida en que aquél no se oponga a los estándares mínimos que representan los derechos humanos que sí están reconocidos por la Constitución Federal y/o los tratados internacionales.** Obviamente, **si ese nuevo derecho "humano" transgrediera de cualquier modo el núcleo o contenido esencial de algún derecho fundamental del parámetro**, entonces su creación **sí representaría una alteración del parámetro** y necesariamente tendría que declararse su invalidez.

- Las **autoridades facultadas para expedir normas no están obligadas a reproducir palabra por palabra el texto de la Constitución Federal y/o los tratados internacionales.** Cuando una norma de carácter general se refiere a algún derecho humano que tiene regulación o mención en el parámetro, **ello en forma alguna implica que con la normatividad secundaria se derogan o dejan de tener efectos las respectivas provisiones constitucionales o convencionales**, ya que éstas siempre mantienen su vigencia y rango superior. En esta tesitura, **una norma general** expedida por órgano competente que



simplemente reitera a la letra el contenido de un derecho humano previsto en el parámetro de regularidad constitucional muy probablemente será una norma superflua pero no inconstitucional.

- **No todo reconocimiento, conceptualización, matiz, ampliación o desarrollo de derechos humanos, o de principios relacionados con ellos, por parte de un ente diverso al Constituyente Permanente o a los órganos facultados para emitir disposiciones normativas locales, es una alteración o modificación del parámetro de regularidad constitucional.** Al contrario, muchas veces esta actividad normativa adicional representa la única manera de implementar las directrices que establece expresamente la Constitución Federal para el cumplimiento de las obligaciones generales de derechos humanos. Esto significa que en el sistema jurídico mexicano –en principio– autoridades distintas al Poder Revisor de la Constitución, tienen **facultades para reconocer, ampliar o desarrollar derechos humanos e incluso crear derechos nuevos, sin que ello necesariamente implique alterar o modificar el parámetro de regularidad constitucional.**

- Las obligaciones en materia de derechos humanos establecidas en el artículo 1o. de la Constitución Federal son aplicables a todas las autoridades de todos los órdenes de gobierno, **por mayoría de razón deben recaer en los órganos legislativos de cada entidad federativa**, que son los encargados de aprobar, precisamente, las leyes que rijan su vida interna y, todavía más, en sus órganos constituyentes.

- Íntimamente vinculado con el análisis de identidad se encuentra el examen de afectación al núcleo o contenido esencial de algún derecho fundamental. Este ejercicio asegura, en pocas palabras, que la configuración a nivel local de derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y los tratados internacionales nunca pueda realizarse de forma tal que alguno de ellos carezca del contenido mínimo que requiere el parámetro de regularidad constitucional. El núcleo esencial de un derecho humano es el estándar mínimo que rige en toda la República y, por decirlo de una manera, la alarma más evidente de que la actividad normativa de una entidad federativa ha sobrepasado los límites constitucionales. Aquélla se activa cuando las normas locales inciden en



el "piso mínimo" de contenido normativo que resulta indispensable para la satisfacción de un derecho humano y, por lo mismo, que nunca podría estar condicionado a situación o contexto alguno independientemente de la justificación que se dé.

• Si las normas que buscan ampliar o crear un derecho fundamental en el ámbito de una entidad federativa lo formularan de tal modo que en abstracto hicieran evidente que otro derecho fundamental reconocido por la Constitución Federal o los tratados internacionales ya no podrá ejercerse en caso alguno, o con los contenidos mínimos que marca el parámetro, entonces dichas normas locales perturbarían el núcleo esencial de ese último derecho humano y, por tanto, serán inconstitucionales. Dicho en términos más coloquiales, **al crear o ampliar derechos humanos las entidades federativas no pueden convertir otros derechos fundamentales en supuestos puramente hipotéticos y sin aplicación real.** No existe fin constitucional alguno, ni siquiera otro derecho humano reconocido en la Constitución Federal y en los tratados internacionales, que justifique que una entidad federativa –en este caso la Ciudad de México– altere el núcleo y con ello vacíe de contenido un derecho humano del parámetro.

• Finalmente, se desatacó que **con la inclusión de nuevos derechos humanos en una norma local, en ningún momento se modifica el criterio de prelación de las normas de derechos humanos** (la Constitución y los tratados internacionales ratificados por México), por lo que **no se afecta el parámetro de regularidad constitucional del artículo 1o. de la Constitución Federal**, aunado a que la acción de protección efectiva de derechos guarda coherencia con las obligaciones de las autoridades de la ciudad para garantizarles a sus habitantes y transeúntes la protección más amplia de los derechos humanos.

Atento a los anteriores argumentos, los derechos correspondientes a la materia de seguridad enumerados en el artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, consistentes en una convivencia pacífica y solidaria; vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de las violencias y los delitos; seguridad frente al delito; no violencia interpersonal o



social; vida; integridad física; libertad personal; uso pacífico de los bienes; garantías procesales; protección judicial; privacidad y a la protección de la honra y la dignidad; libertad de expresión; libertad de reunión y asociación y participación de los ciudadanos. Se trata del **reconocimiento, conceptualización, matiz, ampliación o desarrollo por parte del Congreso de la Ciudad de México respecto de los derechos humanos ya previstos en la Constitución General** o en los diversos instrumentos internacionales en la materia, que en **nada alteran su núcleo o contenido esencial**.

De esta manera el **reconocimiento o reproducción de ciertos derechos humanos**, como la vida, la libertad, la integridad física, seguridad jurídica, garantías procesales, libertad de asociación, participación ciudadana, protección a la privacidad, a la honra y a la dignidad de las personas, previstos tanto en la Constitución General como en los instrumentos internacionales esenciales, así como la respectiva **ampliación o modulación** en cuanto a su desarrollo y contenido de estos mismos u otros más, **no representa en sí una alteración del parámetro de regularidad constitucional, sino una materialización del principio de progresividad** previsto en el párrafo tercero del artículo 1o.⁶¹ del texto de la Ley Fundamental.

Bajo este orden de ideas, el Congreso de la Ciudad de México, para cumplir las obligaciones generales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a las directrices establecidas en el párrafo tercero del artículo 1o. constitucional, emitió las normas jurídicas adicionales en materia de seguridad ciudadana que estimó convenientes; aspecto que se co-

⁶¹ "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"...

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley."



robora con lo señalado en los artículos 4, inciso f) y 7, párrafo segundo,⁶² de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana.

En efecto, en dichos numerales, el Congreso de la Ciudad de México, prevé que las autoridades, órganos de coordinación y participación, así como los cuerpos policiales de seguridad ciudadana serán de carácter civil, disciplinado y profesional así como que sus funciones y desempeño, **se sustenta en la protección integral de las personas y tendrá como principio rector**, entre otros, **el respeto a los derechos humanos reconocidos** en la propia Constitución General de la República.

De igual forma, señala que la seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad en colaboración con las alcaldías y sus habitantes para la prevención, investigación y persecución de los delitos; las sanciones administrativas en materia de cultura cívica; reinserción y reintegración social y familiar; el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas **que atenten contra los derechos humanos y libertades previstos en la Constitución Federal, la Constitución de la Ciudad, de la ley general y de la presente ley.**

Por su parte, en cuanto a la planeación, ejecución, control, vigilancia y disciplina de la seguridad y en la procuración e impartición de justicia en la

⁶² "Artículo 4. Las autoridades, órganos de coordinación y participación, así como los cuerpos policiales de seguridad ciudadana serán de carácter civil, disciplinado y profesional. Su función se sustenta en la protección integral de las personas y tiene como principios rectores:

"...

"f) Respeto a los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución."

"Artículo 7. La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad en colaboración con las alcaldías y sus habitantes para la prevención, investigación y persecución de los delitos; las sanciones administrativas en materia de cultura cívica; reinserción y reintegración social y familiar; el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades **en términos de la Constitución Federal, la Constitución de la Ciudad, de la Ley General y de la presente ley.**

"En la planeación, ejecución, control, vigilancia y disciplina de la seguridad y en la procuración e impartición de justicia en la ciudad, **regirán los derechos y principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte y su jurisprudencia, la Constitución de la ciudad y las leyes de la materia.**"



ciudad, regirán los **derechos humanos y principios** contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte y su jurisprudencia, la Constitución de la Ciudad y las leyes de la materia.

Como se desprende de lo anterior, el legislador de la Ciudad de México **de manera alguna excluye al resto de los derechos humanos** previstos en la Constitución General de la República, incluidos los instrumentos internacionales fundamentales en la materia, por el contrario **enuncia** un conjunto de derechos previstos en sede constitucional y convencional, en la inteligencia de que en el **desarrollo progresivo de éstos, aumenta los supuestos de protección, incrementa los sujetos a los que se les confiere, así como las prestaciones que el derecho humano representa**, condiciones y aspectos que **el órgano legislativo válidamente puede expandir o potenciar sus posibilidades de materialización** y, en consecuencia, **aumentar su grado de cumplimiento** en comparación con el mismo derecho en otro contexto, máxime que de manera alguna la enunciación y desarrollo progresivo previstos en el artículo 8 impugnado, convierte otros derechos fundamentales en supuestos meramente hipotéticos, sin aplicación real o con ello los vacíe de contenido o altere su núcleo esencial.

Por último, el mismo razonamiento debe regir en cuanto al argumento de que el Congreso de la Unión excluyó del parámetro de regularidad constitucional a los transeúntes, ya que únicamente hace referencia a los habitantes de la Ciudad de México; en efecto, como la enunciación y modulación contenida en la norma impugnada, en nada afecta el parámetro de regularidad constitucional prevista en el artículo 1o. de la Constitución Federal, la acción de protección efectiva de los derechos guarda coherencia con las obligaciones de las autoridades de la ciudad para garantizarles tanto a sus habitantes y transeúntes la protección más amplia de los derechos humanos.

En otras palabras, el hecho de que el legislador de la Ciudad de México haya reconocido, reproducido, ampliado o matizado, los derechos humanos previstos en la Constitución General y en los tratados internacionales aplicables, ello no significa que este cúmulo de derechos sean de aplicación y tutela exclusiva a los habitantes de la Ciudad de México, pues ello equivaldría a sos-



tener que todas las disposiciones protectoras de los derechos humanos y las garantías de las personas a lo largo del texto de la Ley Fundamental, únicamente alcanza a los habitantes o los residentes de la República Mexicana, sin comprender a las personas nacionales o extranjeras que únicamente están en una situación de paso o de tránsito por el territorio nacional, lo que equivaldría a reducir indebidamente el espectro de tutela de la Constitución a un determinado sector de la población que reside o habita en el territorio nacional e incluso podría encuadrar en alguna de los supuestos de discriminación o categorías sospechosas, previstas en el párrafo último del artículo 1o. constitucional, particularmente en lo tocante a la condición de origen étnico o nacional así como a cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.⁶³

En mérito de lo anterior, al haber resultado **infundado** el concepto de invalidez relativo, lo conducente es **reconocer la validez** del artículo 8 impugnado de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

DÉCIMO SEGUNDO.—**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, se declara la **invalidez** de los artículos 3, fracción I y 131, en su porción normativa, "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga", de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve, **declarativa** que surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso de la Ciudad de México.

⁶³ Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."



Para efectos ilustrativos el artículo 131 deberá queda redactado de la manera siguiente:

"Artículo 131. Se clasifica como reservada la información contenida en la plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma, con las excepciones que señala la presente ley y demás disposiciones aplicables. La información que obre en la plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados."⁶⁴

Por lo expuesto y fundado,

RESUELVE

PRIMERO.—Es parcialmente **procedente** y parcialmente **fundada** la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019.

SEGUNDO.—Se **sobresee** respecto de los artículos 101 al 109 y del 116 al 120 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve, en atención al considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se **desestima** respecto de los artículos 148 al 155 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve.

CUARTO.—Se reconoce la **validez** de los artículos 8, 42, fracción XI, 59, fracción XXI, 131, en sus porciones normativas "Se clasifica como reservada la

⁶⁴ Al respecto, resulta ilustrativo el texto del artículo 131, en el que se suprime la porción normativa impugnada de la siguiente manera: "Artículo 131. Se clasifica como reservada la información contenida en la plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga con las excepciones que señala la presente ley y demás disposiciones aplicables. La información que obre en la plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados."



información contenida en la Plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma" y "con las excepciones que señala la presente ley y demás disposiciones aplicables. La información que obre en la plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados", de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve, con fundamento en los considerandos séptimo, noveno, décimo y décimo primero de esta determinación.

QUINTO.—Se declara la **invalidez** de los artículos 3, fracción I y 131, en su porción normativa "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga", de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de la Ciudad de México, de conformidad con los considerandos séptimo, octavo y décimo segundo de esta sentencia.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el asunto como totalmente concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de la litis.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y por razones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reserva de criterio, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su parte primera, denominada "Causa de improcedencia invocada por el Congreso de la Ciudad de México", consistente en declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Congreso y la jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su parte segunda, denominada "Actualización de una causa de improcedencia de oficio relativa a un nuevo acto legislativo", consistente en sobreseer respecto de los artículos 101, 104, 116, 117, 119 y 120 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su parte segunda, denominada "Actualización de una causa de improcedencia de oficio relativa a un nuevo acto legislativo", consistente en sobreseer respecto de los artículos del 102, 103, 105, 106, 108 –salvo su fracción IV–, 109 y 118 –salvo su fracción IV– de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida me-



diante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, en su parte segunda, denominada "Actualización de una causa de improcedencia de oficio relativa a un nuevo acto legislativo", consistente en sobreseer respecto de los artículos 107, 108, fracción IV, y 118, fracción IV, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de siete votos en contra de las Ministras y los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Registro administrativo de detenciones", consistente en reconocer la validez de los artículos del 148 al 155 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron a favor.

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



En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con diversas consideraciones, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Piña Hernández con una interpretación conforme, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando décimo primero, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 6, denominado "Restricción del ejercicio de los derechos humanos al establecer una lista de derechos que el Gobierno de la Ciudad de México tiene obligación de garantizar en materia de seguridad y protección ciudadana", consistente en reconocer la validez del artículo 8 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por consideraciones distintas, Franco González Salas por consideraciones distintas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán por consideraciones distintas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 5, denominado "Atribuciones del Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia exclusivas de los organismos protectores de derechos humanos", consistente en reconocer la validez del artículo 42, fracción XI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcán-



tara 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 noveno, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 4, denominado "Disposición indeterminada, imprecisa y ambigua que no permite a los miembros de las instituciones de seguridad pública capitalinas discernir cuándo incurren en un 'descrédito en su persona o de la imagen de las propias instituciones mencionadas', conducta que amerita una determinada sanción", consistente en reconocer la validez del artículo 59, fracción XXI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Esquivel Mossa por la validez total del precepto, Franco González Salas con salvedades, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando séptimo, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en la Plataforma Integral de Seguridad Ciudadana", consistente en reconocer la validez del artículo 131, en sus porciones normativas "Se clasifica como reservada la información contenida en la Plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma" y "con las excepciones que señala la presente ley y demás disposiciones aplicables", de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron por la invalidez total del precepto, salvo su porción normativa "La información que obre en la Plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados". El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez del resto del precepto, González Alcántara Carrancá por la invalidez del resto del precepto, Esquivel Mossa por la validez total del precepto, Franco González Salas con salvedades, Aguilar Mo-



rales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando séptimo, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en la Plataforma Integral de Seguridad Ciudadana", consistente en reconocer la validez del artículo 131, en su porción normativa "La información que obre en la Plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados", de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 3, denominado "Supletoriedad de diversas normas y referencia a que se estará a lo dispuesto en diversas leyes generales, nacionales y federales", consistente en declarar la invalidez del artículo 3, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Franco González Salas con salvedades, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo con aclaraciones en cuanto al sentido de su voto, Piña Hernández con aclaraciones en cuanto al sentido de su voto, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando séptimo, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en la plataforma integral de seguridad ciudadana", consistente en declarar la invalidez del artículo 131, en su porción normativa "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a



través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga", de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México, expedida mediante el decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá votaron por la invalidez total del precepto, salvo su porción normativa "La información que obre en la plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados". La Ministra Esquivel Mossa votó por la validez total del precepto. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutive sexto:

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

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las Ministras y 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 11 de octubre de 2021.

Las tesis aisladas de rubro, título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA ESTIMAR ACTUALIZADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA, DEBE ANALIZARSE



EL DERECHO TRANSITORIO QUE RIGE LA REFORMA." y "ARRESTO ADMINISTRATIVO IMPUESTO A LOS ELEMENTOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES COMO MEDIDA DISCIPLINARIA DERIVADO DE SU INASISTENCIA A LA JORNADA LABORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO DE AUDIENCIA PREVIA." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con la clave y número de identificación 1a. XLVIII/2006 y 2a./J. 144/2017 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 1412; en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 561, con números de registro digital: 175709 Y 2015832, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 8/2004, P./J. 36/2004, P./J. 24/2005 y aisladas P. XI/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIX, marzo de 2004, página 958; XIX, junio de 2004, página 865; XXI, mayo de 2005, página 782; y XXVII, junio de 2008, página 673, con números de registro digital: 182048, 181395, 178565 y 169573, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) y P./J. 25/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 7, Tomo I, junio de 2014, página 41; y 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, con números de registro digital: 2006590 y 2012802, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 05 de noviembre de 2021 a las 10:16 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 08 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 95/2019 y su acumulada 98/2019, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

En sesión pública celebrada el siete de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumu-



lada 98/2019, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH") y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (en adelante "CDHCM"), en las que se impugnaron diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.

Presento este voto concurrente, pues si bien coincidí con la mayoría de mis compañeras y compañeros Ministros en prácticamente la totalidad de los temas abordados, en algunos casos no comparto las consideraciones y en otros me parece importante ampliar o abundar algunos puntos de la argumentación de la sentencia.

A fin de explicar esta opinión, estructuraré mi voto de la siguiente manera. En un primer apartado, relacionado con el considerando Cuarto (causas de improcedencia), explicaré mi postura en torno a **1)** la legitimación de la CNDH y la CDHCM para promover la presente acción, y **2)** el sobreseimiento decretado por actualización de nuevo acto legislativo. Posteriormente, en un segundo apartado, relacionado con el considerando Quinto (estudio de fondo), me pronunciaré sobre **a)** Tema 1. Constitucionalidad del capítulo VIII, denominado "Registro Administrativo de Detenciones"; **b)** Tema 2. Inconstitucionalidad del artículo 131; **c)** Tema 3. Inconstitucionalidad del artículo 3, fracción I; **d)** Tema 4. Constitucionalidad del artículo 59, fracción XXI; **e)** Tema 5. Constitucionalidad del artículo 42, fracción XI; y, **f)** Tema 6. Constitucionalidad del artículo 8.

I. Voto concurrente en relación con el considerando Cuarto (causas de improcedencia)

1) Causa de improcedencia relacionada con la legitimación de la CNDH y la CDHCM

En su informe, el Congreso de la Ciudad de México argumentó que tanto la CNDH como la CDHCM carecían de legitimación para promover la presente acción, toda vez que se limitaron a hacer valer *conflictos competenciales*, siendo que, de acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General, únicamente están facultadas para plantear en esta vía violaciones relacionadas con vulneración a derechos humanos.

La mayoría consideró que esta causa de improcedencia era infundada por tres razones. En primer lugar, toda vez que en los conceptos de invalidez sí plantearon violaciones directas a la Constitución y esta Suprema Corte puede fundar la



declaratoria de invalidez en cualquier precepto constitucional.¹ En segundo lugar, porque esta Suprema Corte ha abierto el espectro de impugnación de los organismos protectores de derechos humanos y ha reconocido que éstos pueden plantear la invalidez de disposiciones normativas que significan una *violación indirecta* a los derechos humanos o que inciden en el parámetro de regularidad constitucional aplicable en la protección y tutela de los derechos humanos. Y, finalmente, pues tal causa de improcedencia se encuentra íntimamente relacionada con el estudio de fondo.²

Coincido con la mayoría en que la causa de improcedencia planteada por el Congreso Local es infundada. Sin embargo, estimo que para contestar de forma exhaustiva el planteamiento era necesario brindar algunas *razones adicionales* a las que se dan en la sentencia. En particular, la sentencia debió explicar con mayor profundidad por qué razón la CDHCM contaba con legitimación para impugnar el artículo 42, fracción XI,³ de la ley local, *a pesar de que para ello no argumentó una violación a un derecho humano sustantivo como tal*, sino a los artículos 102, apartado B y 122, apartado A, de la Constitución General.⁴

Ahora bien, a mi juicio, esto último se respondía señalando que, tal y como lo ha reconocido este Alto Tribunal, las Comisiones de Derechos Humanos no sólo están facultadas para plantear violaciones a derechos sustantivos, sino también a sus *garantías*, lo que incluye el *sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos*, previsto en el artículo 102, apartado B, de la Constitución General.⁵

¹ Tesis P.XI/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2008, página 673, registro digital: 169573.

² Tesis de 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." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, junio de 2004, página 865, registro digital: 181395.

³ **Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México**

"**Artículo 42.** El Consejo Ciudadano contará con las siguientes atribuciones: ... **XI.** Recibir, evaluar, canalizar y formular denuncias por violaciones a derechos humanos cometidas por instituciones o servidores en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia."

⁴ En concreto, la Comisión accionante alegó que tal disposición violaba el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, pues la misma otorga al Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y la Procuración de Justicia atribuciones que son exclusivas de los organismos protectores de derechos humanos.

⁵ Así se ha reconocido, entre otros asuntos, en las **acciones de inconstitucionalidad 42/2013 y 15/2017 y sus acumuladas**, en las cuales la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó violaciones al sistema no jurisdiccional de derechos humanos previsto en ordenamientos locales.



En efecto, el catorce de septiembre de dos mil seis se publicó la reforma constitucional por la que se facultó a la CNDH y a los organismos de protección de derechos humanos equivalentes en las entidades federativas para presentar acciones de inconstitucionalidad. De la exposición de motivos de dicha reforma constitucional, la cual dio origen al actual inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General, se advierte que la finalidad del Poder Reformador fue *fortalecer la labor de control del poder que realizan las Comisiones de Derechos Humanos en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas y –de esta forma– fortalecer la vigencia misma de los derechos humanos en México.*

Así pues, si el objetivo de la reforma al artículo 105, fracción II, de la Constitución General fue *fortalecer* la vigencia de los derechos humanos en nuestro país, es evidente que la legitimación de las comisiones de derechos humanos no puede interpretarse de forma acotada, es decir, limitada a la impugnación de normas generales que violen normas *sustantivas* de derechos humanos. Por el contrario, dicha legitimación debe interpretarse en el sentido de que ésta comprende también la posibilidad de impugnar aquellas normas que eventualmente pudieran afectar las *garantías constitucionales de protección de los derechos humanos*, incluyendo el sistema no jurisdiccional de protección y promoción de derechos humanos.

Consecuentemente, si el concepto de invalidez de la CDHCM respecto del artículo 42, fracción XI, de la ley impugnada estaba directamente relacionado con el funcionamiento del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, es claro que dicho organismo contaba con legitimación para plantearlo y, por tanto, la causa de improcedencia es infundada.

2) Sobreseimiento decretado por actualización de nuevo acto legislativo

Por otra parte, el Tribunal Pleno advirtió de oficio la actualización de una causa de improcedencia respecto de los artículos 101 a 109, contenidos en el capítulo VI denominado "Del régimen disciplinario", así como respecto de los artículos 116 a 120, contenidos en el capítulo VIII denominado "Comisión de Honor y Justicia", de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Ello, toda vez que el veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve se publicó una reforma a la legislación impugnada que configuró un *nuevo acto legislativo* y, por ende, la cesación de sus efectos.⁶

⁶ En específico, la CNDH impugnó los artículos 101 a 109, así como los artículos 116 a 120, pues estimó que el Congreso de la Ciudad de México omitió consignar procedimientos que garanticen el



Coincidió con la mayoría en que tras la reforma de veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve tales disposiciones *cesaron en sus efectos* y, por tanto, se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 de la Constitución. Sin embargo, estimo que la sentencia debió explicar con mayor detenimiento por qué razón la reforma citada ocasionó el sobreseimiento de la acción respecto de todas las disposiciones antes mencionadas, *a pesar de que algunas de ellas no fueron modificadas en lo particular*.

Como punto de partida, es importante destacar que tanto la CNDH como la CDHCM impugnaron el sistema normativo relativo al "régimen disciplinario" y las facultades de la "Comisión de Honor y Justicia", fundamentalmente por una razón: porque a su juicio el legislador había incurrido en una defectuosa regulación al no prever reglas o procedimientos que permitieran a los integrantes de los cuerpos de seguridad ser oídos y defenderse de manera previa a la imposición de un correctivo o una sanción administrativa. En otras palabras, lo que las comisiones plantearon fue una *omisión legislativa relativa* del sistema normativo relativo al régimen disciplinario.

Ahora bien, como bien se advierte en la sentencia, el veinticuatro de diciembre de dos mil diecinueve el legislador capitalino *reformó* los artículos 105, 106, 107, 108, 111, 118 y *adicionó* los artículos 118 Bis, 118 Ter y 118 Quáter a fin de incorporar la obligación de las autoridades locales de garantizar el *derecho de audiencia* a los miembros de seguridad previo a la imposición de la medida disciplinaria consistente en el arresto,⁷ así como durante el procedimiento de

derecho a un debido proceso (específicamente los derechos de audiencia previa y de defensa). Por su parte, la CDHCM controvertió el artículo 104, en relación con el diverso 106, pues consideró que el Congreso debió prever la posibilidad de que los integrantes de los cuerpos de seguridad fueran oídos y vencidos antes de ser sancionados.

⁷ **Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México**

"Artículo 105. Mediante la amonestación el superior jerárquico advierte al subordinado la omisión o falta en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse. Será de palabra y constará por escrito. Quien amoneste lo hará de tal manera que ninguna persona de menor jerarquía a la del amonestado conozca de la aplicación de la medida y observará la discreción que exige la disciplina.

"...

"(Adicionado, G.O. 24 de diciembre de 2019)

"Previo a la imposición del arresto, y con el propósito de determinar si el subordinado es acreedor a éste, el superior jerárquico deberá otorgarle derecho de audiencia, a efecto de hacerle del conocimiento los hechos que se le atribuyen, para que éste exprese lo que a su derecho convenga."



imposición de sanciones (suspensión y destitución) ante la Comisión de Honor y Justicia.⁸

En ese sentido, si bien es cierto que algunos de los preceptos impugnados en este apartado mantuvieron la misma redacción (concretamente los artículos 101, 102, 103, 104, 109, 116 y 117), es evidente que *el sistema normativo efectivamente impugnado por las comisiones actoras ya no existe* y, por tanto, el estudio de la omisión legislativa alegada es *improcedente*.

Como he sostenido consistentemente, para determinar si estamos ante un nuevo acto legislativo se debe analizar si hubo o no un *cambio en el sentido normativo* del sistema impugnado. Para ello es útil tomar en consideración la distinción que ha trazado la doctrina entre *disposición y norma*.⁹ Por disposición se

⁸ **Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México**

(Adicionado, G.O. 24 de diciembre de 2019)

"Artículo 118 Bis. En los asuntos a que se refieren las fracciones I a III del artículo 116 de esta ley se abrirá un expediente con las constancias que existan sobre el particular y se sujetarán al siguiente procedimiento:

"I. Se notificará personalmente al integrante el inicio del procedimiento en el domicilio que haya señalado conforme al artículo 59, fracción XXXII de esta ley.

"II. En la notificación se le informará la naturaleza y causa del procedimiento a fin de que conozca los hechos que se le imputan y pueda defenderse por sí o por su defensor concediéndole diez días hábiles para que ofrezca las pruebas pertinentes y señalándole lugar, día y hora para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos. Serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de la autoridad y las que fueren en contra del derecho.

"III. En dicha audiencia se desahogarán las pruebas admitidas y el interesado podrá presentar en forma verbal o por escrito los alegatos que a su derecho convengan. Una vez integrado el expediente, la Comisión de Honor y Justicia dictará su resolución debidamente fundada y motivada dentro de los veinte días hábiles siguientes, misma que será notificada personalmente al interesado en el domicilio antes indicado o en el que haya designado durante la secuela del procedimiento, misma que tendrá que ser dentro del territorio de la Ciudad de México.

"IV. La resolución que emita la Comisión de Honor y Justicia tomará en consideración a la falta cometida, la jerarquía y los antecedentes del integrante sujeto a procedimiento, así como las pruebas desahogadas.

"V. De todo lo actuado se levantará constancia por escrito.

Las resoluciones de la Comisión de Honor y Justicia se agregarán a los expedientes u hojas de servicio de los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana.

"La sustanciación del procedimiento administrativo disciplinario se realizará por la unidad administrativa encargada de brindar el apoyo, soporte y coadyuvancia a la Comisión de Honor y Justicia, pero en todos los casos la resolución será emitida por dicho órgano colegiado."

⁹ Así lo hice desde la controversia constitucional 89/2009 resuelta el treinta de abril de dos mil trece, la acción de inconstitucionalidad 24/2012 resuelta el catorce de mayo de dos mil trece, así como la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018 resuelta el veinte de mayo de dos mil diecinueve.



entiende el enunciado normativo perteneciente a una fuente del derecho, mientras que por norma se considera el sentido o significado que se le da a la disposición o a una combinación de disposiciones, es decir, una vez interpretada.¹⁰ En ese sentido, puede suceder que el sentido normativo de una disposición que no ha sido formalmente reformada *cambie* como consecuencia de una reforma a otra disposición (es decir, por el *sistema* del que forma parte); o bien, que a pesar de que una disposición ha sido formalmente reformada, se trate en realidad de una reiteración que no cambie su sentido.

Por lo demás, debo destacar que la decisión adoptada por la mayoría en este asunto es coherente con la postura minoritaria que sostuve en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018, en donde analizamos la constitucionalidad *Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos*. En efecto, en esa ocasión señalé *no había razón para estudiar la existencia de una posible omisión legislativa en un sistema normativo que había sido materialmente modificado*. Ello, pues aun considerando que la omisión alegada existía, no tenía sentido ordenar legislar respecto de un sistema que había sido reformado, máxime que la deficiencia en cuestión pudo haber sido colmada en el nuevo sistema normativo, el cual no podía ser estudiado en ese momento.¹¹

Finalmente, cabe señalar que, aun y cuando se considerara que algunas de las disposiciones de los capítulos VI y VIII no sufrieron realmente un cambio en su sentido normativo por virtud de la reforma de diciembre de dos mil diecinueve, lo cierto es que la CNDH no impugnó estos preceptos por *vicios propios*, sino que se limitó a señalarlos como parte del sistema normativo que consideró deficiente u omisivo. Por tanto, aun considerando que tales disposiciones no forman parte *en sentido estricto* del sistema normativo reformado, la presente acción habría resultado de cualquier modo improcedente, al no haberse formulado conceptos de invalidez dirigidos a cuestionar su constitucionalidad de forma individual.¹²

¹⁰ Cfr. Guastini, Ricardo, "Normas y disposiciones", *Las fuentes del derecho Fundamentos teóricos*, trad. César E. Moreno More y Luis Cárdenas Rodríguez, Lima, Raguel Ediciones, 2010, páginas 85 y 86.

¹¹ Así lo expliqué en el voto particular que formulé en la acción de inconstitucionalidad 105/2018 y su acumulada 108/2018.

¹² Este Tribunal Pleno ha sostenido en diversos precedentes que la ausencia de conceptos de invalidez en la demanda de acción de inconstitucionalidad actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII y el 59 de la ley reglamentaria. Véase las acciones de inconstitucionalidad 49/2012 y su acumulada, 57/2016 y su acumulada, 117/2017, entre otras.



II. Voto concurrente en relación con el considerando sexto (estudio de fondo)

a) Tema 1. Constitucionalidad del capítulo VIII, denominado "Registro administrativo de detenciones".

En su demanda, la CNDH argumentó que los artículos 148 a 155 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (los cuales se refieren al "Registro administrativo de detenciones") son inconstitucionales pues el legislador capitalino carece de competencia para legislar al respecto, al ser una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

El proyecto presentado y discutido en la sesión proponía reconocer la validez de dichos preceptos, bajo el argumento de que el Congreso de la Ciudad de México cuenta con *facultades concurrentes* para legislar en materia de registro de detenciones, así como para emitir las disposiciones que estime pertinentes en la integración del Registro Nacional.¹³

No obstante, una mayoría de siete Ministras y Ministros votamos en contra de la propuesta y por considerar que los artículos referidos sí eran inconstitucionales por violar la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre registros de detenciones.¹⁴ Sin embargo, al no haberse alcanzado la mayoría calificada de ocho votos que exige el artículo 105 de la Constitución para emitir una declaratoria general de inconstitucionalidad, la acción se *desestimó* en este punto.

En ese orden de ideas, formulo este voto a fin de explicar por qué razón, a mi juicio, los artículos 148 a 155 de la ley impugnada sí son inconstitucionales.

¹³ El proyecto retomaba las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 79/2019, en la que una mayoría de Ministras y Ministros determinó que si bien es cierto que el Congreso de la Unión ya emitió la Ley Nacional de Registro de Detenciones, también lo es que de acuerdo con el artículo tercero transitorio de esta última, los Estados puede seguir legislando sobre registros administrativos de detenciones hasta que no entre en vigor el Registro Nacional de Detenciones. Situación que, de acuerdo con el artículo sexto transitorio de la mencionada ley nacional, debe ocurrir a más tardar el primero de abril de dos mil veintiuno, fecha en la que deberán desaparecer los registros administrativos estatales y quedar plenamente comprendidos en el registro nacional de detenciones.

¹⁴ En este sentido votamos las Ministras y los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron a favor de la validez.



Como sostuve en la acción de inconstitucionalidad 79/2019,¹⁵ el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve entró en vigor la reforma al artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución General, la cual le otorgó al Congreso de la Unión la *facultad exclusiva* para emitir la Ley Nacional del Registro Nacional de Detenciones;¹⁶ de tal suerte que, *a partir de esa fecha, los Estados perdieron facultades para legislar en esta materia.*

En efecto, del dictamen de la Cámara de Senadores se advierte que la intención de la reforma era que un solo instrumento –refiriéndose al registro nacional– concentrara la información de todas las detenciones que se realicen en el país, sean de carácter administrativo o penal. En ese sentido, el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve el Congreso de la Unión expidió la Ley Nacional de Registro de Detenciones.

Al respecto, es importante destacar que si bien es cierto que dicho registro forma parte del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública,¹⁷ en su regulación no participan los Estados, pues la Constitución reservó esa materia al Congreso de la Unión.

Consecuentemente, si los artículos impugnados se refieren al "Registro Administrativo de Detenciones" de la Ciudad de México y los mismos fueron publicados el primero de agosto de dos mil diecinueve (esto es, cuando ya era una facultad exclusiva del Congreso de la Unión) es claro que los mismos resultan inconstitucionales por falta de competencia del Congreso de la Ciudad de México.

Cabe señalar que esta conclusión no se ve refutada por el hecho de que el artículo tercero transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones mantenga

¹⁵ Resuelta en sesión de veintitrés de abril de dos mil veinte, en este punto por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

¹⁶ **Constitución General**

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

"...

"**XXIII.** Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la **Ley Nacional del Registro de Detenciones.**"

¹⁷ "**Artículo 112.** El Registro Nacional de Detenciones forma parte del Sistema Nacional de Información, por lo que podrá ser utilizado por el Centro Nacional de Información en los términos previstos por la ley de la materia y la presente ley."



la vigencia del Registro Administrativo de Detenciones hasta que entre completamente en vigor el Registro Nacional.¹⁸ Ello es así, ya que lo único que se mantiene por virtud de dicho transitorio es el Registro Administrativo de Detenciones, lo cual no implica que se tenga una facultad legislativa para regularlo. Además, se trata de un artículo transitorio previsto en una ley nacional y no en la Constitución, por lo que no podría servir de fundamento para otorgar una competencia a los Estados que está reservada constitucionalmente a la Federación.

b) Tema 2. Inconstitucionalidad del artículo 131.

En este segundo apartado, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad del artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México en la porción normativa que decía "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga".

Al respecto, la mayoría consideró que dicha porción impedía hacer una interpretación sistemática del artículo con las leyes generales y locales de transparencia, lo que ocasionaba que la causal de reserva fuera "absoluta" y, por tanto, contraría al principio de máxima publicidad. Esto último, de conformidad con lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 66/2019, en donde se analizó una disposición muy similar, pero de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Coincidió con la mayoría en que la porción normativa señalada es inconstitucional. Sin embargo, al igual que en la acción de inconstitucionalidad 66/2019, me aparto de las consideraciones toda vez que, a mi juicio, para justificar la invalidez de la porción en cuestión no bastaba con señalar que ésta contiene una reserva "absoluta", sino que debió aplicarse un *test de proporcionalidad*, el cual, a mi modo de ver, no se supera en el caso.¹⁹

¹⁸ "Tercero. La Secretaría deberá integrar el Registro Nacional de Detenciones e instalar el Sistema de Consulta, dentro de los 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto. Los datos y demás elementos del Registro Administrativo de Detenciones pasarán a formar parte del Registro Nacional de Detenciones."

¹⁹ Así lo he sostenido, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 73/2017 y 80/2018, entre otras.



En efecto, como he señalado consistentemente desde la acción de inconstitucionalidad 73/2017, no puede determinarse la inconstitucionalidad de una norma por el solo hecho de establecer una reserva a una categoría de información o no delegar al operador jurídico la evaluación del posible daño. Lo anterior es así, pues podrían existir casos específicos en los cuales dichas limitaciones sean necesarias en una sociedad democrática para salvaguardar el interés público o la seguridad nacional, en términos del artículo 6o. constitucional. En todo caso, la constitucionalidad de estas normas debe ser analizada mediante la aplicación de un *test de proporcionalidad*, al imponer *prima facie* una limitación al derecho de acceso a la información. Es decir, *debe analizarse si la misma persigue un fin legítimo y si la medida es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto*.

En el caso considero que la causa de reserva prevista en el artículo 131 de la ley impugnada cumple con la primera grada del test de proporcionalidad, pues la misma persigue un *fin legítimo*: la protección de la seguridad pública o ciudadana. Además, se trata de una medida *idónea* para alcanzar dicha finalidad, pues prohibir el acceso a la información contenida en la plataforma puede contribuir a evitar riesgos a la seguridad pública. Sin embargo, la disposición no supera la tercera grada de análisis (*necesidad*), consistente en que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero *menos lesivas* para el derecho fundamental.

Ello es así, pues la norma califica como reservada toda la información de la plataforma de seguridad ciudadana²⁰ y si bien es cierto que muchos de los registros y sistemas de la Plataforma podrían contener información que amerite ser calificada como reservada por poner en riesgo la seguridad ciudadana, también

²⁰ **"Artículo 128.** La Plataforma contendrá los siguientes registros y sistemas:

"I. Registro de Personal de Seguridad Ciudadana;

"II. Registro de Personal de Seguridad Privada;

"III. Registro de Armamento y Equipo;

"IV. Registro de Información Criminal;

"V. Registro de Información Penitenciaria;

"VI. Registro Administrativo de Detenciones;

"VII. Registro de Estadísticas de Seguridad de la Ciudad de México;

"VIII. Registro de Medidas Cautelares, Providencias Precautorias, Soluciones Alternas, y Formas de Terminación Anticipada;

"IX. Los sistemas de gestión de carpetas investigación de la Fiscalía;

"X. Los sistemas locales de información de la Secretaría de Salud;

"XI. Los sistemas de información del Instituto de Ciencias Forenses de la Ciudad de México; y,

"XII. El Sistema Unificado de Información de la Ciudad de México."



lo es que, dada la diversidad de registros que lo componen, no es posible determinar *a priori* que el acceso a toda la información en ellos contenida ponga efectivamente en riesgo el interés público y, en específico, la seguridad pública. En otras palabras, la disposición resulta en extremo *sobreinclusiva*, pues comprende una gran cantidad de información, sin que sea posible determinar *ex ante* que toda ella puede poner en riesgo la seguridad pública.

A fin de evitar lo anterior, el legislador pudo haber adoptado una medida *menos lesiva* para el derecho de acceso a la información, como es delegar al operador jurídico la obligación de clasificar la información solicitada a partir de una *prueba de daño*, o bien, acotar la norma de tal manera que no toda la información contenida en la Plataforma sea reservada, sino sólo aquella que efectivamente ponga en riesgo la seguridad pública.

Ahora bien, al igual que en el precedente, coincido con la mayoría en que, para solucionar este problema de inconstitucionalidad, no era necesario declarar la invalidez total del precepto, sino que basta con invalidar la porción que dice "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga". Lo anterior, ya que, con dicha invalidez parcial, aunado a la interpretación sistemática que se precisa en la sentencia, se permite que los operadores jurídicos apliquen dicha causal de conformidad con los principios y bases previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, incluyendo la prueba de daño y los plazos de reserva.

c) Tema 3. Inconstitucionalidad del artículo 3, fracción I.

En este apartado, la mayoría sostuvo que la fracción I del artículo 3 de la ley impugnada es inconstitucional ya que, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución General, corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios. De manera que los Estados carecen de competencia para establecer qué normas serán de aplicación supletoria en la coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

Adicionalmente, la mayoría sostuvo que las entidades federativas no están facultadas para asignar supletoriedad a las leyes generales y menos de leyes nacionales. Así, se estimó que la norma efectivamente genera inseguridad jurídica pues se refiere a casos de aplicación directa de determinadas legislaciones



para apoyo y coordinación interinstitucional, al supeditar la aplicación de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Ley de Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, así como de diversas resoluciones y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, provocando con ello que se vulnere el sistema de coordinación.

Coincido con la mayoría en que el citado precepto es inconstitucional, sobre todo por la primera de las razones antes mencionadas. Como se señala en la sentencia, el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución General establece que corresponde al Congreso de la Unión establecer las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, de manera que los Estados carecen de competencia para establecer qué normas son de aplicación supletoria en este específico punto; es decir, sobre la coordinación entre los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad. No obstante, me parece importante hacer la siguiente precisión.

Es cierto que, al interpretar el artículo 73, fracción XXIII, en relación con el diverso 21 de la Constitución,²¹ esta Suprema Corte ha sostenido que la seguridad pública es una *materia concurrente* en la que todas las instancias de gobierno deben coordinar esfuerzos. Sin embargo, también ha señalado que *esta coordinación debe realizarse bajo los parámetros de la ley general que al efecto sea expedida por el Congreso de la Unión.*²² Así se sostuvo, por ejemplo, en la

²¹ **Constitución General**

"Artículo 21. ...

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: ..."

²² En efecto, en dicho precedente se afirmó que: "... los artículos 21 y 73, fracción XXIII, constitucionales contemplan una facultad legislativa concurrente entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en donde todos estos deben sujetarse a la distribución competencial que establezca la ley marco o general que al efecto expida el Congreso de la Unión."



controversia constitucional 132/2006,²³ criterio que fue reiterado recientemente en la controversia constitucional 83/2017,²⁴ en donde se precisó que:

"... Si bien en nuestros precedentes nos hemos referido a la seguridad pública como una materia concurrente, también es claro que se trata más bien de una concurrencia fundamentalmente de coordinación, no de distribución de competencias. En efecto, no podemos obviar que es la propia Constitución Federal la que en materia de seguridad pública otorga a todos los órdenes de gobierno áreas específicas sobre las cuáles tienen la facultad de actuar, *siempre en consonancia con las bases de coordinación dictadas por el Congreso de la Unión en una ley general.*" (énfasis añadido).

Ahora bien, a fin de dar cumplimiento a dicho mandato constitucional, el Congreso de la Unión expidió la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*, la cual en su artículo 1o. dispone que:

"Artículo 1. La presente ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en esta materia.*"

Como se observa, es precisamente dicha ley general la que establece las diferentes instancias de *coordinación de los tres órdenes de gobierno*, así como la distribución de competencias entre dichos órdenes.

En ese sentido, en lo que respecta específicamente a las facultades de la Federación y los Estados en materia de seguridad, el artículo 39 en sus apartados A y B dispone lo siguiente:

"Artículo 39. La concurrencia de facultades entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, quedará distribuida conforme a lo siguiente:

²³ Resuelta el diez de marzo de dos mil ocho, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón. Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia; los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

²⁴ Resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



- "A. Corresponde a la Federación, por conducto de las autoridades competentes:
- "I. Proponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;
 - "...
- "B. Corresponde a la Federación, a las entidades federativas y a los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias:
- "I. Garantizar el cumplimiento de la presente ley y demás disposiciones que deriven de ésta;
 - "II. Contribuir, en el ámbito de sus competencias, a la efectiva coordinación del sistema;
 - "III. Aplicar y supervisar los procedimientos relativos a la carrera policial, profesionalización y régimen disciplinario;
 - "IV. Constituir y operar las comisiones y las academias a que se refiere esta ley;
 - "V. Proporcionar al Sistema Nacional de Información las Bases de Datos correspondientes para su interconexión y consulta, de conformidad con esta ley y otras disposiciones jurídicas aplicables;
 - "VI. Designar a un responsable del control, suministro y adecuado manejo de la información a que se refiere esta ley;
 - "VII. Integrar y consultar en las bases de datos de personal de seguridad pública, los expedientes de los aspirantes a ingresar en las instituciones policiales;
 - "VIII. Abstenerse de contratar y emplear en las instituciones policiales a personas que no cuentan con el registro y certificado emitido por el centro de evaluación y control de confianza respectivo;
 - "IX. Coadyuvar a la integración y funcionamiento del desarrollo policial, ministerial y pericial;
 - "X. Establecer centros de evaluación y control de confianza, conforme a los lineamientos, procedimientos, protocolos y perfiles determinados por el Centro Nacional



de Certificación y Acreditación, así como garantizar la observancia permanente de la normatividad aplicable;

"XI. Integrar y consultar la información relativa a la operación y Desarrollo Policial para el registro y seguimiento en el Sistema Nacional de Información;

"XII. Destinar los fondos de ayuda federal para la seguridad pública exclusivamente a estos fines y nombrar a un responsable de su control y administración;

"XIII. Participar en la ejecución de las acciones para el resguardo de las Instalaciones Estratégicas del país;

"XIV. Solicitar la colaboración de los prestadores de servicios de telecomunicaciones, conforme a las disposiciones aplicables, para que en el ámbito técnico operativo se restrinja de manera permanente todo tipo de comunicación, ya sea transmisión de voz, datos, o imagen en los Centros de Readaptación Social Federales y de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación; y,

"XV. Las demás atribuciones específicas que se establezcan en la ley y demás disposiciones aplicables.

"Los Estados y los Municipios podrán coordinarse para hacer efectivo lo previsto en el artículo 115, fracciones III, inciso h) y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las leyes estatales de Seguridad Pública podrán establecer la posibilidad de coordinación, y en su caso, los medios para la más eficaz prestación del servicio de seguridad pública entre un Estado y sus Municipios."

Como se observa, la ley general establece en su artículo 39, apartado A, fracción I, que corresponde a la Federación "[p]roponer las acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios". Además, si bien es cierto que el penúltimo y el último párrafos de dicho precepto reconocen ciertas facultades a los Estados para legislar en materia de "coordinación", éstos se refieren únicamente a la posibilidad de regular la coordinación entre un Estado y sus Municipios, *pero no respecto de los tres órdenes de gobierno*.

En definitiva, si bien es cierto que la seguridad pública es una materia *concurrente*, también lo es que, como bien se señala en la sentencia, la coordinación entre los



tres órdenes de gobierno en dicha materia (esto es, la Federación, los Estados y los Municipios) es un aspecto específico que, conforme al artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución General y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, corresponde regular en exclusiva al Congreso de la Unión, a través de la ley general.

Consecuentemente, si el Congreso de la Ciudad de México carece de competencia para legislar sobre la coordinación de los tres órdenes de gobierno en materia de seguridad, es evidente que tampoco cuenta con atribuciones para establecer que, a falta de disposición expresa en la ley local sobre dicho aspecto, se estará a lo dispuesto en las leyes de la materia en el ámbito federal, las resoluciones y acuerdos emitidos por el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Consejo, la Ley General, la Ley de la Guardia Nacional y la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza; las cuales, además, como también se precisa en la sentencia, son en todo caso de *aplicación directa*.

d) Tema 4. Constitucionalidad del artículo 59, fracción XXI.

En este apartado, la sentencia concluyó que el artículo 59, fracción XXI,²⁵ de la ley impugnada, no contraviene el *principio de taxatividad*, como alegó la CNDH, toda vez que los elementos de las instituciones policiales están en condiciones plenas de saber el tipo de acciones o conductas que efectivamente conducen a desacreditar su propia persona o la imagen de las instituciones de seguridad ciudadana, dentro o fuera del servicio.

Concuerdo con la mayoría en que el artículo 59, fracción XXI, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México no es inconstitucional. No obstante, como indiqué en sesión, estimo necesario exponer algunos *argumentos adicionales* que me llevan a sostener dicha conclusión.

Para empezar, debe señalarse que el artículo 59, fracción XXI, únicamente establece una obligación de conducta a los miembros de los cuerpos de seguridad ciudadana y no propiamente una sanción. Con todo, el artículo 108, fracción IV, de la propia ley establece como causa de destitución de los integrantes de

²⁵ **Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México**

"**Artículo 59.** Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Ciudadana tendrán las siguientes obligaciones:

"...

"**XXI.** Abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las Instituciones de Seguridad Ciudadana, dentro o fuera del servicio."



las instituciones de seguridad pública "la falta grave a los principios de actuación y obligaciones a que hacen mención los artículos 4 y 59 de la ley, así como las normas de disciplina que se establezcan en cada una de las instituciones policiales", por lo que es factible que la misma sea utilizada como fundamento para la imposición de la sanción de destitución. Por esta razón, coincido con la mayoría en que resultan aplicables los principios del *derecho administrativo sancionador*, como lo es el principio de legalidad, en su vertiente de *taxatividad*.

Ahora bien, como anticipé, coincido con la mayoría en que la norma impugnada no es violatoria del principio de taxatividad, ya que si bien es cierto que la misma emplea conceptos jurídicos indeterminados o de carácter valorativo –como son "desacreditar su persona", "imagen de las instituciones de seguridad ciudadana" o "dentro o fuera del servicio" – ello no es per se incompatible con el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, aplicable al derecho administrativo sancionador.

En efecto, en diversos precedentes la Primera Sala ha admitido que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento.

Así, por ejemplo, al resolver el *amparo en revisión 448/2010*²⁶ bajo mi ponencia, la Primera Sala explicó que el principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una "comprensión absoluta" de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto a los cuales no pueden ser sujetos activos "ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conductas son muy específicas".

Bajo ese parámetro, la Primera Sala reconoció la validez del artículo 407, fracción IV, del Código de Justicia Militar, el cual preveía una pena de 4 meses de prisión al oficial que "vierta especies que puedan causar tibieza o desagrado en el servicio". Ello, al considerar que el conocimiento de los usos, costumbres y legislación castrense con que cuenta un oficial de las Fuerzas Armadas, le per-

²⁶ Resuelto en sesión de trece de junio de dos mil once, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villagas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz.



mitían comprender con la suficiente claridad y precisión los términos utilizados en la norma penal.

Pues bien, desde mi perspectiva, esto último resulta particularmente cierto tratándose de sanciones del *derecho administrativo sancionador o disciplinario*, en donde el estándar de taxatividad suele ser más flexible. Un criterio similar ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar que el principio de legalidad previsto en el artículo 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, si bien tiene vigencia en materia disciplinaria y no sólo penal, "su alcance depende considerablemente de la materia regulada".²⁷

Efectivamente, dicha Corte ha sostenido que "[l]a precisión de una norma sancionatoria de naturaleza disciplinaria puede ser diferente a la requerida por el principio de legalidad en materia penal, por la naturaleza de los conflictos que cada una está destinada a resolver". En esa línea, el tribunal interamericano ha precisado que:

"... los problemas de indeterminación del tipo sancionatorio no generan, *per se*, una violación de la convención, es decir, que el hecho de que una norma conceda algún tipo de discrecionalidad no es incompatible con el grado de previsibilidad que debe ostentar la norma, siempre y cuando el alcance de la discrecionalidad y la manera en que se debe ejercer sea indicado con suficiente claridad con el fin de brindar una adecuada protección para que una interferencia arbitraria no se produzca."²⁸

En este caso, el artículo 59, fracción XXI, impugnado establece como obligación de los integrantes de las instituciones de seguridad de la CDMX "abstenerse de realizar conductas que desacrediten su persona o la imagen de las instituciones de seguridad ciudadana, dentro o fuera del servicio". Ahora bien, de acuerdo con una interpretación literal del precepto, se advierte que el verbo "desacreditar" significa "disminuir o quitar la reputación de alguien, o el valor y la estimación de algo".²⁹

En ese sentido, es posible concluir que lo que la norma pretende es *disuadir* todas aquellas conductas que puedan disminuir o afectar la reputación, prestigio o

²⁷ Corte IDH, *Caso Rico Vs. Argentina*, párr. 102, *Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala*, párrafo 89, y *Caso Urrutia Labreaux Vs. Chile*, párrafo 129.

²⁸ Véase por todos, *Caso Rico Vs. Argentina*, párrafo 103.

²⁹ Desacreditar 1.tr. Disminuir o quitar la reputación de alguien, o el valor y la estimación de algo. *Rae Real Academia Española: Diccionario de la lengua española*, 23a. ed., [versión 23.4 en línea]. <<https://dle.rae.es>>



la opinión pública sobre los agentes o las instituciones de seguridad ciudadana, dentro o fuera de servicio. Lo anterior, en tanto que ello puede mermar la legitimidad y la confianza de la ciudadanía en dichas instituciones.

Ahora bien, no desconozco que desde una óptica muy estricta del principio de taxatividad podría argumentarse que la norma resulta extremadamente amplia o indeterminada, pues puede abarcar una gran cantidad de conductas realizadas dentro o fuera del servicio. Sin embargo, es importante no perder de vista que la norma está dirigida a una clase de personas (esto es, a los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana) quienes, debido a la importante labor que realizan, *están obligadas a observar en todo momento una disciplina y conducta intachable y compatible con ciertos principios*, como son el de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos que constitucionalmente rigen dicha función. Además, no hay que olvidar que las y los integrantes de las instituciones de seguridad pública *normalmente están sujetos a una formación y capacitación previa*, así como a la observancia de estrictos códigos de conducta,³⁰ lo que les permite conocer, con anticipación razonable, cuál es el comportamiento esperado de estos funcionarios dentro y fuera del servicio y, por tanto, qué tipo de conductas quedan comprendidas y/o prohibidas por la norma.

Por último, es importante aclarar que esta conclusión no implica dejar en desprotección o en la arbitrariedad a las y los integrantes de las instituciones de seguridad pública, pues en cada caso concreto deberá acreditarse que la conducta en cuestión efectivamente ha afectado la reputación del propio agente o de las instituciones de seguridad ciudadana, lo cual deberá evaluarse por los operadores jurídicos de la manera más objetiva posible. Además, toda aplicación desproporcionada o arbitraria de la ley puede ser sometida a *control judicial*, en donde se podrá discutir si la imposición de una sanción basada en dicha causal fue correcta o no.

e) Tema 5. Constitucionalidad del artículo 42, fracción XI.

En este apartado, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 42, fracción XI, de la ley impugnada, el cual faculta al Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia para "recibir, evaluar, canalizar y formular

³⁰ Por ejemplo, el Código de Conducta de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México.



denuncias por violaciones a derechos humanos" cometidas por instituciones o servidores en materia de cultura cívica, seguridad ciudadana y procuración de justicia.

La mayoría consideró que, contrario a lo sostenido por la CDHCM, la existencia de unidades diversas a las comisiones de derechos humanos que cuentan con facultades para canalizar y recibir denuncias por violación a derechos humanos no impacta en la competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de los órganos locales. De acuerdo con la mayoría, la existencia y competencia constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los órganos protectores de derechos humanos locales no significa que exista una exclusividad y que no se puedan crear unidades que atiendan, canalicen y formulen denuncias, tratándose de violaciones a derechos humanos.

Si bien coincido plenamente con la sentencia en este tema, me separo del último párrafo de la página 71, así como del primer párrafo de la página 72, los cuales dan a entender que cuando el consejo advierta algún hecho o presunta violación a algún derecho humano, necesariamente deberá *instar* a la Comisión de Derechos Humanos para que ésta proceda a iniciar la investigación correspondiente.

No comparto tales consideraciones pues, como referí durante la discusión, desde mi perspectiva el Consejo Ciudadano para la Seguridad Ciudadana y Procuración de Justicia no tiene por qué ser considerado necesariamente como un órgano *coadyuvante* de las comisiones de derechos humanos. Como la propia sentencia señala, la Constitución General no establece una *exclusividad* a favor de las comisiones de derechos humanos que impida crear otras unidades que atiendan, canalicen y formulen denuncias, tratándose de violaciones a derechos humanos.

f) Tema 6. Constitucionalidad del artículo 8.

En su demanda, la CDHCM argumentó que el artículo 8 de la ley impugnada restringe el ejercicio de derechos y limita la obligación del Gobierno de la Ciudad de México de garantizar los derechos humanos. Lo anterior, pues, por una parte, limita la obligación del Gobierno de la Ciudad de México a garantizar *sólo algunos derechos* en materia de seguridad ciudadana y, por otra parte, porque únicamente garantiza los derechos listados a los *habitantes* de la Ciudad de México, sin contemplar a las personas que transitan en ella.



El Tribunal Pleno calificó de infundado el argumento y reconoció la validez del artículo 8.³¹ Para justificar lo anterior, la sentencia retoma las consideraciones adoptadas por esta Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 en donde sostuvo que la Ciudad de México puede incluir no sólo los derechos humanos reconocidos en la Constitución General y los instrumentos internacionales, sino *añadir más*.

En esa línea, la sentencia señala que los derechos enumerados en el artículo 8o. impugnado únicamente implican una *ampliación o desarrollo* por parte del Congreso de la Ciudad de México respecto de derechos ya previstos en la Constitución General o en diversos instrumentos internacionales. Así, estima que no se trata de una alteración del parámetro de regularidad constitucional, sino de una materialización del *principio de progresividad*.

Finalmente, la mayoría consideró que el mismo razonamiento debía regir en cuanto al argumento de que el Congreso de la Unión excluyó del parámetro de regularidad constitucional a los transeúntes, ya que únicamente hace referencia a los habitantes de la Ciudad de México. Ello, toda vez que la enunciación y modulación contenida en la norma impugnada, en nada afecta el parámetro de regularidad constitucional prevista en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

³¹ **Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México**

"**Artículo 8.** Los derechos en materia de seguridad que el Gobierno de la Ciudad de México tiene la obligación de garantizar a sus habitantes, son los siguientes:

- "I. Convivencia pacífica y solidaria;
- "II. Vivir libre de amenazas generadas por el ejercicio de las violencias y los delitos;
- "III. Seguridad frente al delito;
- "IV. No violencia interpersonal o social;
- "V. Vida;
- "VI. Integridad física;
- "VII. Libertad personal;
- "VIII. Uso pacífico de los bienes;
- "IX. Garantías procesales;
- "X. Protección judicial;
- "XI. Privacidad y a la protección de la honra y la dignidad
- "XII. Libertad de expresión;
- "XIII. Libertad de reunión y asociación; y,
- "XIV. Participación de los ciudadanos.

"Las acciones para proteger los derechos en materia de seguridad ciudadana deberán ejecutarse con enfoque diferenciado y perspectiva de género para los grupos de atención prioritaria frente a la violencia y el delito."



Coincido con el reconocimiento de validez del artículo impugnado. Sin embargo, considero que para sustentar dicha conclusión bastaba con señalar que la norma impugnada debe interpretarse en el sentido de que únicamente tiene por finalidad "enumerar" –de forma enunciativa y no limitativa– algunos de los derechos que las autoridades de la Ciudad de México tienen obligación de garantizar en materia de seguridad. Lo anterior, sin que ello signifique una *limitación* respecto al número de derechos garantizados ni los titulares de su protección, pues de lo contrario sí sería inconstitucional.

En otras palabras, considero que para sostener la constitucionalidad del precepto era suficiente con precisar que el artículo 8 impugnado es constitucional si, y sólo si, se *interpreta conforme* al artículo 1o. de la Constitución General; esto es, en el sentido de que el mismo únicamente contiene una "enunciación" de derechos que las autoridades de la Ciudad de México deben garantizar en materia de seguridad, pero que: 1) de ninguna manera limita el número de derechos que las autoridades de la Ciudad de México deben garantizar en materia de seguridad, pues conforme al artículo 1o. de la Constitución General están obligados a respetar y garantizar todos los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales; y 2) tampoco limita su protección a los habitantes de la Ciudad de México, sino que abarca también a las personas que transitan por su territorio.

En ese sentido, me parece que era innecesario retomar las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, o hacer consideraciones adicionales en torno a la facultad de las entidades federativas de ampliar, desarrollar o crear derechos humanos en sus ordenamientos locales. A mi juicio, tales consideraciones no sólo eran inconducentes para resolver el asunto, sino que además pueden generar confusión sobre la forma en la que esta Corte entiende su propio precedente, puesto que resulta cuestionable que la norma impugnada realmente implique una "ampliación", "matiz" o "desarrollo" de derechos humanos. Como se advierte de la simple lectura del precepto impugnado, éste únicamente contiene un *listado* de derechos, pero no les da un contenido específico. Además, se trata de derechos que ya están previstos expresamente en la Constitución y en los tratados internacionales, o bien, que válidamente pueden derivarse de aquéllos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 11 de octubre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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

II. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. ALCANCES DE LA FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LEGISLAR EN LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

III. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA SEÑALAR CUÁNDO COBRA APLICACIÓN SUPLETORIA EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EL CÓDIGO DE COMERCIO, EL CÓDIGO CIVIL LOCAL Y LA DEMÁS LEGISLACIÓN APLICABLE (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

IV. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR LOS DEPÓSITOS EN EFECTIVO COMO GARANTÍA PARA EL OTORGAMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 40 DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

V. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA ESTABLECER LOS REQUISITOS QUE DEBEN CUMPLIRSE PARA QUE AL IMPUTADO SE LE OTORQUE EL BENEFICIO DE APORTAR FIANZA LEGAL O JUDICIAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 42 DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

VI. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR LOS ASPECTOS PROCESALES DE LAS MEDIDAS CAUTELARES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 34 FRACCIONES II, III, V A IX Y X EN LA PORCIÓN NORMATIVA "... DEL IMPUTADO O ..."; XI, XII,



XIII, XV, XVI, XVII, XIX Y XXI, DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

VII. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. ANÁLISIS DE DIVERSAS DISPOSICIONES PREVISTAS EN LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO (DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 34, FRACCIONES II, IV, X, CON LA SALVEDAD DE SU PORCIÓN NORMATIVA "... DEL IMPUTADO O ...", XIV, XVIII Y XX, DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

VIII. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR LAS GARANTÍAS ECONÓMICAS DE LAS MEDIDAS CAUTELARES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 39, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

IX. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA ESTABLECER EL BENEFICIARIO DE LAS GARANTÍAS ECONÓMICAS QUE SE HAGAN EFECTIVAS DURANTE EL PROCEDIMIENTO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 39, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

X. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. EL ESTABLECIMIENTO DE UN FIDEICOMISO COMO FORMA DE GARANTIZAR LAS OBLIGACIONES PROCESALES DEL IMPUTADO EN EL PROCEDIMIENTO PENAL CONSTITUYE UNA REGULACIÓN DE CARÁCTER PROCEDIMENTAL EN ESA MATERIA SOBRE LA CUAL LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).



XI. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR LA PRENDA COMO FORMA DE GARANTIZAR LAS OBLIGACIONES PROCESALES DEL IMPUTADO EN EL PROCEDIMIENTO PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 44 DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

XII. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR LA HIPOTECA COMO FORMA DE GARANTIZAR LAS OBLIGACIONES PROCESALES DEL IMPUTADO EN EL PROCEDIMIENTO PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 45, PRIMER PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "... DE CONFORMIDAD CON LAS DISPOSICIONES DE LA HIPOTECA VOLUNTARIA, PREVISTAS EN EL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO, ADQUIRIENDO EL CARÁCTER DE ACREEDOR LA SECRETARÍA DE HACIENDA PÚBLICA DEL ESTADO", DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

XIII. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR EL EMBARGO DE BIENES COMO UN MECANISMO PARA LA OBTENCIÓN DE UNA MEDIDA CAUTELAR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 46 DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

XIV. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LA IMPOSICIÓN DE UNA OBLIGACIÓN AL JUEZ DE CONTROL DE RECIBIR, INVENTARIAR Y PONER BAJO CUSTODIA DE LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE TODOS LOS VALORES DISTINTOS AL DINERO COMO GARANTÍA ECONÓMICA FIJADA PARA LA OBTENCIÓN DE UNA MEDIDA CAUTELAR INCIDE EN EL PROCEDIMIENTO PENAL, POR LO QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 41 DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

XV. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR LA SUSPENSIÓN TEMPORAL EN EL



EJERCICIO DEL CARGO A SERVIDORES PÚBLICOS CUANDO ÉSTA SE ORDENA COMO MEDIDA CAUTELAR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 57 DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

XVI. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR LA PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 63, 64 Y 65 DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

XVII. JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR DICHA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 1, PRIMER PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "... Y DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES.", DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4,5, 36, 37, 38 Y 47 DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

XIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS A LA FECHA DE SU ENTRADA EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES DECIDIR Y RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO SUJETO A SU CONOCIMIENTO DE ACUERDO CON LAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1, PÁRRAFOS PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES", Y ÚLTIMO, 4, 5, 34 FRACCIONES I, III, DE LA V A LA IX, X, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DEL IMPUTADO O", XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XIX Y XXI, 36 A 39, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, 40, 41, 42, 43, 44, 45, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA



"DE CONFORMIDAD CON LAS DISPOSICIONES DE LA HIPOTECA VOLUNTARIA, PREVISTAS POR EL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO, ADQUIRIENDO EL CARÁCTER DE ACREEDOR LA SECRETARÍA DE HACIENDA PÚBLICA DEL ESTADO", 46, 47, 57, 63, 64 Y 65 DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ CON EFECTOS RETROACTIVOS QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 1, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES", Y ÚLTIMO, 4, 5, 34, FRACCIONES I, III, DE LA V A LA IX, X, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DEL IMPUTADO O", XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XIX Y XXI, 36 A 39, PÁRRAFOS SEGUNDO Y TERCERO, 40, 41, 42, 43, 44, 45, PÁRRAFO PRIMERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DE CONFORMIDAD CON LAS DISPOSICIONES DE LA HIPOTECA VOLUNTARIA, PREVISTAS POR EL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO, ADQUIRIENDO EL CARÁCTER DE ACREEDOR LA SECRETARÍA DE LA HACIENDA PÚBLICA DEL ESTADO", 46, 47, 57, 63, 64 Y 65 DE LA LEY DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO DEL ESTADO DE JALISCO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 2 DE JUNIO DE 2020. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA ADJUNTA: MÓNICA JAIMES GAONA.

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

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidente, promovió acción de inconstitucio-



nalidad en contra de los artículos 1o., párrafos primero y último, 34, 39, párrafos segundo y tercero, 40 al 46, 57 y 63 al 65 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante Decreto Número 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada al Congreso y gobernador, ambos del Estado de Jalisco.

SEGUNDO.—Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas:

- Artículos 1o., 14, y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1o., 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 2o. y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—Texto de las normas cuya invalidez se solicita:

"Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco

"Artículo 1. Las disposiciones de la presente ley son de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Jalisco, tienen por objeto establecer las bases para proporcionar a las partes en el proceso penal acusatorio, información sobre los riesgos procesales que el imputado representa para la imposición y revisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva; así como la supervisión y seguimiento de las mismas y de la suspensión condicional del proceso en el procedimiento penal de adultos y de justicia para adolescentes.

"...



"En todo lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente según corresponda, el Código Nacional de Procedimientos Penales, Código Civil del Estado de Jalisco, Código de Comercio y demás normatividad aplicable."

"Artículo 34. El área de supervisión deberá:

"I. Supervisar y dar seguimiento a las medidas cautelares impuestas por el órgano jurisdiccional distintas a la prisión preventiva y las condiciones a cargo del imputado en caso de la suspensión condicional del proceso, vigilar el estricto cumplimiento por parte del imputado de las condiciones impuestas y hacer recomendaciones sobre cualquier cambio que amerite alguna modificación de las mismas;

"II. Entrevistar al imputado, una vez impuestas la medida cautelar o las condiciones de la suspensión condicional del proceso, para corroborar datos, recabar información adicional e informarle sobre las medidas o condiciones impuestas, los beneficios de cumplimiento y las consecuencias de incumplimiento.

"Durante la entrevista inicial de supervisión, se informará al imputado las actividades específicas del área de supervisión y sus efectos. La información que proporcione sólo podrá utilizarse para preparar el plan de supervisión;

"III. Entrevistar periódicamente a la víctima o testigo del delito, con el objeto de dar seguimiento al cumplimiento de la medida cautelar impuesta o las condiciones de la suspensión condicional del proceso y canalizarlos, en su caso, a la autoridad correspondiente;

"IV. Diseñar el plan de supervisión a mediano y largo plazo, donde se establezcan las acciones de supervisión; además, establecer las condiciones y periodicidad en que los imputados deben cumplir con la resolución judicial, sin modificar sus alcances y naturaleza;

"V. Canalizar a los imputados a servicios sociales de asistencia, públicos o privados, en materia de salud, empleo, educación, vivienda y apoyo jurídico cuando la modalidad de la medida cautelar o de la suspensión condicional del proceso impuesta por la autoridad judicial así lo requiera;



"VI. Realizar visitas no anunciadas en los domicilios o lugares de trabajo de los imputados;

"VII. Verificar la localización del imputado en su domicilio o en el lugar donde se encuentre, cuando la modalidad de la medida cautelar o la condición de la suspensión condicional del proceso impuesta por el órgano jurisdiccional así lo requiera;

"VIII. Requerir que los imputados proporcionen muestras sin previo aviso para detectar el posible consumo de alcohol, en su caso, o de drogas prohibidas o el resultado del examen de las mismas en su caso, cuando la modalidad de la suspensión condicional del proceso impuesta por la autoridad judicial así lo requiera;

"IX. Supervisar que las personas e instituciones públicas o privadas a las que el órgano jurisdiccional encargue el cuidado del imputado, cumplan las obligaciones contraídas;

"X. Recabar del imputado o de cualquier institución auxiliar de la supervisión de la medida cautelar, la información necesaria para la elaboración de los reportes sobre el cumplimiento de las medidas cautelares o de las condiciones de la suspensión condicional del proceso;

"XI. Proporcionar información al Ministerio Público y al Juez que dictó la medida sobre el cambio de las circunstancias que originaron la imposición de la medida cautelar a efecto de que, en su caso, solicite su modificación al órgano jurisdiccional;

"XII. Informar al Ministerio Público y al Juez que dictó la medida, de manera inmediata, los incumplimientos de las medidas cautelares y condiciones impuestas que estén debidamente verificadas y puedan implicar la modificación o revocación de la medida o suspensión condicional del proceso y sugerir las modificaciones que estime pertinentes;

"XIII. Revisar las bases de datos y documentos para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares o condiciones impuestas, cuando así lo amerite;



"XIV. Continuar con la supervisión de las medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso hasta que el órgano jurisdiccional informe sobre la conclusión de las mismas;

"XV. Mantener actualizada la base de datos sobre las medidas cautelares y condiciones impuestas, su seguimiento y conclusión;

"XVI. Apoyarse para la obtención de información de las oficinas con funciones similares de la Federación o de las entidades federativas y sus municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia;

"XVII. Supervisar y ejecutar las solicitudes de apoyo para la obtención de información que le requieran las oficinas con funciones similares de la Federación o de entidades federativas dentro de sus respectivos ámbitos de competencia;

"XVIII. Diseñar, modificar y evaluar los formatos e instrumentos de trabajo cuando así lo amerite de acuerdo a los estándares objetivos;

"XIX. Dar aviso inmediatamente y por cualquier medio, al órgano jurisdiccional, si el imputado es sorprendido infringiendo una medida cautelar en términos de lo dispuesto por el Código Nacional;

"XX. Previo al vencimiento del plazo establecido por el órgano jurisdiccional para el cumplimiento de la suspensión condicional del proceso, deberá informar sobre el debido cumplimiento o incumplimiento de las condiciones impuestas; y,

"XXI. Las demás que establezcan los instrumentos normativos aplicables."

"Artículo 39. Cuando se constituya una garantía económica, ésta deberá cumplir con las formas que al efecto exijan las leyes aplicables y será beneficiaria la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado.

"Las garantías podrán constituirse de la siguiente manera:

"I. Depósito en efectivo;



"II. Fianza de institución autorizada;

"III. Hipoteca;

"IV. Prenda;

"V. Fideicomiso; o,

"VI. Cualquier otra que a criterio del Juez de Control cumpla suficientemente con esta finalidad.

"Estas garantías se registrarán por las reglas generales previstas por la legislación procesal en materia civil vigente y demás legislaciones aplicables."

"Artículo 40. Cuando, durante el proceso, el órgano jurisdiccional haya impuesto la medida cautelar de garantía económica consistente en depósito de dinero, se estará a lo dispuesto en el artículo 173 del Código Nacional."

"Artículo 41. Cuando la garantía económica fijada como medida cautelar consista en el depósito de valores distintos al dinero, dichos bienes serán recibidos e inventariados por el Juez de Control y puestos bajo custodia de la autoridad correspondiente."

"Artículo 42. Cuando se otorgue al imputado el beneficio de aportar fianza legal o judicial, ésta deberá cumplir con los requisitos que para ello establece el Código Civil del Estado de Jalisco."

"Artículo 43. Cuando la garantía económica fijada como medida cautelar consista en fideicomiso se constituirá sobre bienes o derechos del fideicomitente, con arreglo a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito.

"En el fideicomiso que se constituya tendrá carácter de fideicomitente el imputado o tercera persona y de fideicomisario la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado. El valor del contrato será por el monto que al efecto fije el órgano jurisdiccional."



"Artículo 44. La garantía prendaria también podrá otorgarse ante el juzgado que impuso la medida cautelar y, en lo conducente, serán aplicables las reglas establecidas por el Código Civil del Estado de Jalisco, podrá ser mediante transmisión de posesión o sin ella, en el primer caso la autoridad competente del juzgado correspondiente, será responsable de la guarda y custodia de los bienes otorgados en prenda, siendo beneficiaria de ella la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado."

"Artículo 45. Cuando la medida cautelar de garantía económica consista en hipoteca, podrá ser otorgada por el imputado o por tercera persona, de conformidad con las disposiciones de la hipoteca voluntaria, previstas por el Código Civil del Estado de Jalisco, adquiriendo el carácter de acreedor la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado.

"El inmueble no deberá tener gravamen alguno y su valor comercial determinado por la Institución autorizada."

"Artículo 46. Al decretarse la medida cautelar de embargo de bienes, se remitirá la resolución a la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado, la cual deberá cumplir estrictamente lo ordenado por el órgano jurisdiccional.

"Para el caso de embargo de inmuebles se ordenará el registro del gravamen correspondiente en la oficina del Registro Público de la Propiedad que corresponda."

"Artículo 57. La aplicación de esta medida comprende tanto el impedimento para continuar desempeñando un cargo público por el que haya sido nombrado o electo, como para acceder a ellos."

"Artículo 63. La medida cautelar de prisión preventiva se cumplirá de manera tal que no adquiera las características de una pena, ni provoque otras limitaciones que las necesarias para evitar la fuga y para garantizar la seguridad de los demás internos y de las personas que cumplieren funciones o por cualquier motivo se encontraren en el reclusorio preventivo.

"En todo caso, el interno será tratado como inocente.



"Cualquier restricción que la autoridad encargada del Centro Penitenciario de Prisión Preventiva o de Reinserción Social del Estado impusiere al interno, deberá ser inmediatamente comunicada al órgano jurisdiccional."

"Artículo 64. El órgano jurisdiccional remitirá su resolución a la autoridad encargada del Centro Penitenciario de Prisión Preventiva o de Reinserción Social del Estado, donde se formará el expediente respectivo, para el debido y exacto cumplimiento de la medida.

"La autoridad judicial deberá instruir a la autoridad encargada del recinto en que el interno se encontrare, acerca del modo de llevar a cabo la medida, el que en ningún caso podrá consistir en el encierro en celdas de castigo."

"Artículo 65. La prisión preventiva se ejecutará en establecimientos especiales diferentes de los que se utilizan para los condenados por sentencia firme, y cuando esto no sea posible, se llevará a cabo en los centros de reinserción social del Estado, en lugares absolutamente separados de los destinados para la ejecución de las sentencias.

"Las mujeres deberán ser internadas en lugares diferentes al de los hombres.

"La medida cautelar de prisión preventiva será cumplida en el reclusorio preventivo que designe el órgano jurisdiccional."

CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión accionante adujo lo siguiente:

"IX. Introducción

"...

"A juicio de esta Comisión Nacional, la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, contiene dos vicios de constitucionalidad, a saber:



"El artículo 1o., último párrafo, establece la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como de las codificaciones mercantil federal y civil local, respecto de todo aquello que no se encuentre previsto en la ley mencionada, sin embargo, la legislación expedida por el Congreso de la Unión no puede ser supletoria en materia de medidas cautelares de la ley jalisciense, en tanto que la norma las prevé en su libro primero, título VI, capítulos IV y V.

"Aunado a lo anterior, la ley impugnada regula cuestiones relacionadas con los aspectos procedimentales en materia penal relativas a las medidas cautelares y a la suspensión condicional del proceso, generando así una duplicidad de regulación en la materia indicada, pues ello ya se encuentra regulado en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual fue expedido por el Congreso de la Unión en uso de su facultad exclusiva para tal efecto.

"Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que los vicios referidos representan una vulneración al derecho humano de seguridad jurídica y al principio de legalidad, en virtud de que las normas impugnadas generan un espectro de incertidumbre, aunado a que ello generaría una vulneración a la esfera jurídica de las personas a quienes le sean aplicables dichas disposiciones, toda vez que las mencionadas normas no fueron emitidas por autoridades constitucionalmente habilitadas para tal efecto.

"X. Conceptos de invalidez

"Único. Los artículos 34, 39, párrafos segundo y tercero, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 57, 63, 64 y 65 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco constituyen una doble regulación en materia procedimental penal, que ya se encuentran normadas en el Código Nacional de Procedimientos Penales; por su parte, el diverso 1o., último párrafo, al establecer indebidamente como normas supletorias de la ley local el Código Nacional de Procedimientos Penales y el Código de Comercio, vulneran el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

"La premisa fundamental sobre la que descansa el presente argumento de invalidez consiste en que, por una parte como este Alto Tribunal ha determinado las normas en materia de procedimientos penales no pueden formar parte de las leyes estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en razón de que esas dispo-



siciones se encuentran reguladas en el Código Nacional respectivo, el cual es de observancia general en toda la República para todos los delitos, sean de competencia de los órganos jurisdiccionales federales o locales.

"En el caso que nos ocupa la ley impugnada genera una doble regulación en materia procedimental penal, específicamente tratándose de medidas cautelares, lo que se traduce en una transgresión al derecho fundamental de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

"En un segundo punto, también se retoma el diverso criterio de ese Alto Tribunal, en el sentido de que no puede preverse la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales en lo no previsto por la ley local en materia de evaluación y supervisión de medidas cautelares, al ser el propio Código Nacional el que define el contenido de la ley estatal, siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, el referido código y, posteriormente, las normas emitidas por el Congreso Local.

"En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos advierte que dicho vicio de inconstitucionalidad distorsiona el sistema procedimental penal, lo que invariablemente representa una afectación al derecho humano a la seguridad jurídica y una transgresión del principio de legalidad.

"Para sustentar lo anterior, a continuación se desarrollan los alcances del derecho fundamental a la seguridad jurídica y su necesario correlativo principio de legalidad, para posteriormente realizar el análisis de las normas a la luz de las referidas máximas constitucionales.

"A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad.

"El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en el artículo 14, con relación al 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

"En este sentido, estos mandatos constitucionales constituyen prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en 'saber a qué atenerse', por lo que garantizan que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio



de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

"Así, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica de las personas, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley, y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

"En esa línea, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se ven vulnerados cuando las autoridades conducen su actuar de manera contraria al mandato del texto constitucional, en virtud de que realizan funciones para las cuales no se encuentran habilitadas de conformidad con la Constitución General de la República, en detrimento de la certidumbre jurídica con la que deben contar todas las personas.

"Apuntado lo anterior, es posible puntualizar los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica en los términos siguientes:

"1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.

"2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el Texto Constitucional.

"3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

"No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de derecho. La inobservancia de estas premisas



fundamentales, hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado Mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad.

"Lo anterior, toda vez que en un Estado Constitucional Democrático, como el nuestro, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite expresamente para realizarlos, ya que, es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, la actuación de las autoridades debe estar consignada en el texto de la norma puesto que, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario, incompatible con el régimen de legalidad.

"Ahora bien, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado Mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

"Es así que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer normas claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la norma fundante.

"Asimismo, los órganos emisores de las normas deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento, sino también a que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la norma fundante.

"En ese sentido, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal, deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.



"Así, cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

"En atención a los lineamientos indicados con anterioridad, una forma de garantizar el derecho humano de seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, consiste en que los actos estatales no queden al arbitrio del poder público, sino que, cuando existe la posibilidad de afectar los atributos inviolables de las personas, sus actuaciones se acoten a las limitaciones establecidas por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.

"Como la Corte Interamericana ha señalado, en un Estado de derecho, el principio de legalidad preside la actuación de todos los órganos estatales, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio del poder punitivo en el que se manifiesta, con máxima fuerza, una de las más graves e intensas funciones del Estado frente a los seres humanos: la represión.

"B. Análisis de las normas a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

"• Artículos 34, 39, párrafos segundo y tercero, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 57, 63, 64 y 65 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco.

"Es necesario recordar que el artículo 73, fracciones X y XXI, inciso c), de la Constitución Federal establece que el Congreso de la Unión tiene competencia para normar lo relativo al comercio, intermediación y servicios financieros, así como para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común; esto es, las leyes en estas materias deben ser aplicadas tanto por las autoridades de la Federación como por aquellas de los Estados y la Ciudad de México.

"Puntualizado lo anterior, resulta necesario precisar que tanto el Código Nacional de Procedimientos Penales –respecto del proceso penal acusatorio



general— así como la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes —en cuanto a los procesos sancionatorios para menores de edad pero mayores de 12 años— contienen capítulos que detallan las reglas que deben seguir las autoridades para la imposición, revisión, evaluación y supervisión de medidas cautelares, así como para la supervisión de las condiciones impuestas en la suspensión condicional del proceso, temas que pretende regular para su implementación la ley que se impugna.

"Las Legislaturas Locales únicamente tienen capacidad, desde el punto de vista constitucional, para ejecutar las disposiciones de la legislación emitida por los ordenamientos emanados del Congreso de la Unión para las condiciones de la implementación de aquella o para regular temas orgánicos que le estén relacionados.

"De esta forma, resulta indisponible para los órganos legislativos locales, e incluso innecesario, que establezcan las normas aplicables para aspectos relacionados con las medidas cautelares y de suspensión condicional de los procesos, pues las normas nacionales emitidas por el Congreso General son las que cuentan con sustento constitucional para dotar de contenido a la regulación en esa materia.

"En una clara contravención a lo anterior, esta Comisión Nacional estima que los artículos 34, 39, párrafos segundo y tercero, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 57, 63, 64 y 65 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del referido Estado vulneran el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, toda vez que regulan aspectos en materia procedimental penal, que ya se encuentran establecidos y determinados en el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuerpo legal que fue emitido por el Congreso de la Unión en ejercicio de su potestad legislativa conferida de manera exclusiva para normar dicha materia, de conformidad con la pauta expresa en la Constitución Federal.

"Conforme a lo anterior, tal como se esbozó previamente, es pertinente resaltar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la facultad de creación normativa única en materia procedimental penal para el Poder Legislativo de la Federación, no obstante que su aplicación corresponde a los órganos correspondientes tanto de la Federación como de las entidades federativas, cada una dentro del ámbito de sus respectivas competencias.



"De ahí que se afirme que, en contravención al mandato constitucional aludido, las disposiciones impugnadas de la ley en comento, al regular de manera sustantiva materias de índole procedimental penal, resultan contrarias a lo establecido en la Norma Fundamental del orden jurídico mexicano, toda vez que acorde a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), es el Congreso de la Unión el órgano competente para expedir la legislación única en esa materia.

"Esta situación excluye toda posibilidad de que exista una facultad concurrente que permita regular estos aspectos a las Legislaturas de las entidades federativas, por lo que esa actividad estatal debe entenderse indisponible para éstas.

"En este entendido, la ley expedida por el Congreso del Estado de Jalisco no sólo altera el orden normativo que establece la Constitución Federal, sino que las autoridades encargadas de aplicar las disposiciones combatidas carecerían de sustento legal para desenvolver sus actuaciones, en virtud de que el Poder Legislativo Local no se encuentra habilitado constitucionalmente para emitir las, con lo que se permitiría la aplicación de preceptos emanados de un órgano diverso al indicado por la Norma Fundante, en franca contravención al derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

"Por lo anterior, y de acuerdo con lo que ha sostenido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las normas en materia de procedimientos penales no pueden formar parte de las leyes estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en razón de que esos aspectos ya se encuentran regulados en el Código Nacional de Procedimientos Penales, expedido por el Congreso de la Unión, el cual es de observancia general en todo el territorio nacional para todos los delitos, independientemente de que se atribuyan al orden federal o local.

"En este sentido, se advierte que lo dispuesto en los diversos 34, 39, párrafos segundo y tercero, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 57, 63, 64 y 65 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, transcritos en el apartado III del presente curso, no es posible considerarlos como normas complementarias que resulten indispensables para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, tal como lo señala el octavo transitorio de este ordenamiento, ya que están regulando propiamente cuestiones sustantivas del Código Nacional de Procedimientos



Penales, como las funciones y facultades de las autoridades, así como el procedimiento en materia de medidas cautelares, dado que no se limitan a establecer condiciones instrumentales para su implementación.

"Por tanto, como se adujo con anterioridad, la expedición de la normativa señalada en el párrafo que antecede, no resultaba necesaria o indispensable para el correcto desarrollo de las diferentes fases que integran el procedimiento de medidas cautelares en el Estado de Jalisco, toda vez que la normativa conducente ya se encuentra establecida en la multicitada codificación nacional.

"En consecuencia, derivado de la implementación del aludido ordenamiento nacional, se evidencia que las entidades federativas han dejado de tener competencia para legislar, entre otros aspectos, sobre la materia procedimental penal; dejando una facultad que se reduce o acota para legislar en su ordenamiento local, disposiciones complementarias y que resulten necesarias para la implementación de la referida codificación nacional adjetiva penal.

"Sin embargo, contrario a lo anterior, la Legislatura jalisciense emitió diversos preceptos en los que regula diversas atribuciones, obligaciones, funciones y facultades propias de la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, así como cuestiones procedimentales que modifican o inciden en las reglas previstas en el Código Nacional de la materia.

"En consecuencia, si bien es cierto, el legislador de Jalisco emitió la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso para su entidad, ello no implica necesariamente que los artículos controvertidos sean de naturaleza orgánica ni complementaria, pues de su sola lectura es posible advertir que éstos son de naturaleza procedimental, pues no están determinando procesos o asignaciones internas que van a seguirse ante la autoridad encargada de evaluar y dar seguimiento a las medidas cautelares impuestas por el órgano jurisdiccional, sino cuestiones que ya se encuentran conferidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

"Por estas razones, los numerales 34, 39, párrafos segundo y tercero, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 57, 63, 64 y 65 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, resultan transgresores del derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad.



• Artículo 1o., último párrafo, de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del referido Estado.

"El artículo 1o., último párrafo, de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del referido Estado, vulnera el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, toda vez que estableció una indebida supletoriedad normativa al prever como ordenamientos con tal carácter al Código Nacional de Procedimientos Penales, al Código de Comercio y a la codificación civil local, así como la demás normatividad aplicable, respecto de todo aquello que no establezca la ley local.

"Resulta inválido que la norma local prevea que el código procedimental penal, de observancia general en toda la República Mexicana tanto para las autoridades federales como para las entidades federativas, sea aplicable solamente en lo no previsto por la primera, sujetando la operación del sistema normativo establecido por la legislación nacional a una ley de rango inferior.

"La legislación nacional de la materia no puede ser supletoria de las leyes locales encargadas de implementar las normas procesales en materia penal y de justicia para adolescentes, al ser precisamente el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia de Adolescentes, en sus respectivos ámbitos personales de aplicación, los que definen su contenido, por lo cual los operadores jurídicos deben aplicarla de manera directa respecto de las cuestiones que le son propias, sin que sean materias disponibles para las autoridades de las entidades federativas.

"A efecto de robustecer lo anterior, resulta ilustrativo y aplicable de manera analógica el criterio sostenido por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015, del cual se desprende que el Código Nacional de Procedimientos Penales no puede preverse como supletorio de una ley local, pues para ésta no es dable regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos, que ya se encuentran regulados en la legislación nacional de la materia.

"Aunado a lo anterior, a manera de ejemplo, el Código Nacional de Procedimientos Penales prevé en diversas disposiciones las remisiones condu-



centes a la legislación diversa a la materia de procesos penales para las cuestiones relativas a la regulación de medidas cautelares, como ocurre en su numeral 173 que prevé las garantías económicas, en el cual señala que las garantías económicas se regirán por las reglas generales previstas en el Código Civil Federal o de las entidades federativas, según corresponda y demás legislaciones aplicables.

"Una situación similar ocurre en materia mercantil, pues es el Congreso de la Unión el único facultado para expedir las leyes correspondientes que regulen cuestiones de comercio, así como de intermediación y servicios financieros, de forma que no puede establecerse un régimen de supletoriedad en el que prevalezca la jerarquía normativa de la ley local, condicionando la aplicación de las leyes expedidas por el Poder Legislativo Federal en uso de sus atribuciones constitucionales siempre y cuando las normas de la Legislatura Estatal no establezcan regulación alguna, pues en caso de existir ésta devendría incompatible con el sistema de distribución competencial previsto en la Norma Suprema.

"Por tanto, el último párrafo del precepto impugnado de la legislación local transgrede el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por no tener habilitación constitucional para tal efecto, es decir, por regular situaciones fuera de los límites que la Constitución Federal confiere a las Legislaturas Locales.

"Por lo anterior, el párrafo impugnado del artículo 1o., de la ley que nos ocupa, transgrede la Norma Fundamental al vulnerar el derecho a la seguridad jurídica de las personas, toda vez que transgrede la esfera competencial que la Constitución otorga para legislar, al establecer un régimen indebido de supletoriedad respecto de normas que son de observancia general y aplicación espacial en todo el territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

"XI. Cuestiones relativas a los efectos.

"Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de los artículos 1, último párrafo, 34, 39, párrafos segundo y tercero, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 57, 63, 64 y 65 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas



Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto Número 27255/LXII/19 publicado el 25 de marzo de 2019 en el Periódico Oficial de la referida entidad federativa.

"En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales las normas contenidas en el decreto impugnado, 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, ..."

QUINTO.—**Admisión.** Mediante proveído de presidencia de veinticinco de abril de dos mil diecinueve, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada, y turnarlo a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente.

Por acuerdo de veintiséis de abril de dos mil diecinueve se admitió a trámite el asunto, se ordenó requerir a los Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales para que rindieran sus informes de ley, y se acordó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal a fin de que formularan el pedimento y manifestaciones, respectivamente (fojas 45 a 47 vuelta del expediente).

SEXTO.—**Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** Mediante escrito presentado el trece de junio de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, José Hernán Cortés Berumen, Irma Verónica González Orozco y Priscila Franco Barba; el primero, en su carácter de presidente y las dos últimas como secretarías, todos de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, y en representación del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, rindieron el informe correspondiente (fojas 95 a 111 del expediente), en el que en esencia exponen lo siguiente:

"Primero. Resultan ser infundados los argumentos que sostiene el accionante en cuanto a que el legislador estatal se encuentra inhabilitado para haber emitido las normas impugnadas. Ciertamente es que el Código Nacional de



Procedimientos Penales, fue emitido por el Congreso de la Unión, de acuerdo a la facultad que le otorga el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que tiene facultades para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes. Sobre esta base, la normatividad adjetiva penal regula la procedencia, resolución e imposición de las medidas cautelares y de la suspensión condicional, con el objetivo de que el imputado no evada la justicia, que además asista a sus audiencias, que no obstaculice los procedimientos y las pruebas; y que no ponga en riesgo a la víctima, entre otras cuestiones. Por lo que para lograr dicho objetivo, también dispuso que corresponderá a la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional, su ejecución. Como se observa del contenido del siguiente numeral:

"Artículo 164. Evaluación y supervisión de medidas cautelares.

"La evaluación y supervisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva corresponderá a la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso que se regirá por los principios de neutralidad, objetividad, imparcialidad y confidencialidad.

"La información que se recabe con motivo de la evaluación de riesgo no puede ser usada para la investigación del delito y no podrá ser proporcionada al Ministerio Público. Lo anterior, salvo que se trate de un delito que está en curso o sea inminente su comisión, y peligre la integridad personal o la vida de una persona, el entrevistador quedará relevado del deber de confidencialidad y podrá darlo a conocer a los agentes encargados de la persecución penal.

"Para decidir sobre la necesidad de la imposición o revisión de las medidas cautelares, la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso proporcionará a las partes la información necesaria para ello, de modo que puedan hacer la solicitud correspondiente al órgano jurisdiccional.

"Para tal efecto, la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, tendrá acceso a los sistemas y bases de



datos del Sistema Nacional de Información y demás de carácter público, y contará con una base de datos para dar seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva.

"Las partes podrán obtener la información disponible de la autoridad competente cuando así lo solicite, previo a la audiencia para debatir la solicitud de medida cautelar.

"La supervisión de la prisión preventiva quedará a cargo de la autoridad penitenciaria en los términos de la ley de la materia."

"Que la actuación de la autoridad encargada de ejecutar dichas medidas resulta sustancial para el buen desahogo del proceso penal y para la verificación de los derechos humanos tanto del imputado, como de la víctima; y que a la postre, impacta en preservar un Estado de derecho.

"Sin embargo, esa actuación de la autoridad y quién llevará a cabo dichas acciones, no lo establece el Código Nacional de Procedimientos Penales. Mas resulta de suma importancia que las funciones, conductas, acciones e intervención de dichas autoridades, se encuentran plasmadas en leyes locales, orgánicas e incluso, si es necesario en reglamentos del orden administrativo, en ese sentido el Congreso de la Unión, dispuso en el artículo 8o. transitorio del decreto que expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, lo siguiente:

"Artículo octavo." (se transcribe)

"Por lo tanto, es que, en cumplimiento a esa norma transitoria, el legislador ordinario de esta entidad federativa, se encuentra habilitado para expedir la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del proceso del Estado de Jalisco.

"El artículo transitorio transcrito, facultó al legislador ordinario a emitir las normas que complementan dicha ley adjetiva penal; entre las que destacan, la que es materia de evaluación y supervisión de medidas cautelares, porque precisamente tiende a implementar la actuación de la autoridad encargada de supervisarlas. Resulta que la normatividad materia de la presente acción de



inconstitucionalidad, no se trata propiamente del proceso penal, debido a que la misma no trata sobre la procedencia, resolución e imposición de medidas cautelares o suspensión condicional; pues ello forma parte del proceso penal, sino que categóricamente trata temas relativos a su ejecución, esto es cómo se evaluarán y supervisarán las medidas cautelares y la suspensión condicional, lo que sí es viable de reglamentar, pues para ello fue habilitado en el artículo 8o. transitorio del decreto que expide el código adjetivo penal.

"Artículo 153.' (se transcribe)

"De lo subrayado, se reitera que fue previsto en dicha ley adjetiva, la necesidad de contar con autoridades ejecutoras para evaluar y supervisar las medidas cautelares y suspensión condicional decretada por la autoridad judicial, por ende, al otorgar a las entidades federativas dicha encomienda, resulta indispensable reglamentar el cómo ejecutar esas providencias, debido a que el Código Nacional establece, a través de disposiciones generales las reglas para su fijación e imposición. Empero el funcionamiento de las mismas, corresponde al legislador ordinario, o sea establecer cierta normatividad que implemente el cómo y quién realizará la evaluación y supervisión de las medidas cautelares y suspensión condicional.

"Aunado a ello, se corrobora con la tesis: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD.' (se transcribe)

"Además, sustenta el Alto Tribunal del país, que los Poderes Legislativos no tienen la obligación de explicitar sus actos de motivación, como se aprecia de lo siguiente: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPLICARLOS.' (se transcribe)

"Así pues, del contenido de la tesis de jurisprudencia sustentada por nuestro Máximo Tribunal, se observa que para que los actos legislativos satisfagan el principio de legalidad, requieren estar fundados y motivados, colmándose la primera con la actuación de la autoridad legislativa dentro de los límites que la ley le autorice, mientras que el segundo aspecto se colma con la orientación del contenido del cuerpo normativo a relaciones sociales que reclamen ser jurídica-



mente reguladas, sin que para colmar este último aspecto se requiera motivación específica de la totalidad del ordenamiento.

"Esas leyes generales determinan las bases y los términos en los que los distintos niveles de gobierno tendrán participación, lo que significa que el legislador estatal, tiene la facultad para emitir leyes locales, pero poniendo mayor énfasis en determinados aspectos. Así entonces es válido que los Congresos Locales, emitan leyes que atendiendo a los requerimientos y necesidades de la entidad desarrollen ciertos temas.

"Se reitera que el objeto de la ley impugnada es emitir disposiciones complementarias que requieren la implementación en cuanto a la evaluación y supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional. Y es éste el sentido de los artículos señalados de invalidez de cuyo contenido de las iniciativas respectivas se desprende que tienen el objeto de proponer la creación de unidades que coadyuven en la vigilancia y ejecución de medidas cautelares y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la suspensión condicional del proceso.

"En ese sentido, es que las normas impugnadas no se contraponen al contenido del artículo 73, fracción XXI, inciso c), que señala que es facultad del Congreso de la Unión expedir la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, debido a que se tratan de disposiciones tendientes a complementar la ejecución de las medidas cautelares y de la suspensión condicional en cumplimiento a los artículos 8o. transitorio del decreto que expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, en correlación con el 153 de la misma ley adjetiva penal; debido a que esta atribución otorgada a los Congresos de las entidades federativas, y en concordancia con el artículo 35, fracción I, de la Constitución Federal. Por lo tanto, válidamente se puede concluir que este órgano legislativo se encuentra habilitado para emitir dichas normas.

"Segundo. El mismo Código Nacional de Procedimientos Penales, otorga la posibilidad de trato de reglamentar las acciones de las autoridades encargadas de la evaluación y supervisión de las medidas cautelares y acudir a disposiciones diversas en la aplicación de algunas hipótesis.



"En primer lugar cabe señalar que en lo relativo a la supletoriedad señalada en el artículo 1o., de la ley local impugnada, argumentando el accionante que ésta no debe existir, cabe señalar que la supletoriedad de la ley tiene como finalidad trasladar la solución legalmente prevista para un caso, a otro distinto, no regulado por el ordenamiento jurídico. Y en ese sentido, se considera no se provoca una vulneración a los derechos humanos de seguridad jurídica, debido a que es claro que en tratándose de ciertos tópicos que no se contengan en dicha ley, se acudiría a la reglamentación correspondiente, sin que ello signifique la vulneración alguna a los derechos humanos.

"Por otra parte, la accionante asegura que el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, contienen capítulos que detallan las reglas que deben seguir las autoridades para la imposición, revisión y evaluación y supervisión de las medidas cautelares y suspensión condicional; lo que no resulta del todo verdadero. Pues, aun y cuando para garantizar el buen desahogo del proceso penal, es imprescindible dictar medidas precautorias, efectivamente corresponderá al Juez solamente el estudio de su procedencia y en consecuencia, su imposición. Sin embargo, en lo relativo a la revisión, supervisión y evaluación, dicha ley adjetiva solo establece las facultades para las autoridades encargadas de hacerlo, pero el cómo va a realizar esas obligaciones, no se desarrolla en capítulo alguno. Incluso el mismo artículo 177 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establece las obligaciones de las autoridades de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, ciertamente señala una serie de funciones. Sin embargo, éstas son meramente enunciativas, debido a que la última fracción de dicho numeral, dispone: –las demás que establezca la legislación aplicable– como a continuación se observa:

"'Artículo 177.' (se transcribe)

"Idéntica redacción es la que contiene el artículo 72, fracción I, inciso e), de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes. Entonces se cuestiona a qué se refiere el legislador federal cuando señala 'las demás que establezca la legislación aplicable'. Sin duda alguna se refiere a que además de las obligaciones que enunció para las autoridades encargadas de



evaluar y supervisar las medidas cautelares y suspensión condicional, en las leyes emitidas por el legislador local, se dispondrán diversas funciones y facultades, creadas precisamente con el objeto de implementar las establecidas en las leyes generales.

"Por lo tanto, no existe transgresión al derecho humano de seguridad jurídica, sino por el contrario con las disposiciones emitidas por este órgano legislativo se regula la actuación de las autoridades ejecutoras de las medidas cautelares ordenadas por la autoridad jurídica, dotando de legalidad esa actuación precisamente.

"En ese mismo sentido, lo dispone el diverso numeral 173 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que establece que 'las garantías económicas se regirán por las reglas generales previstas en el Código Civil Federal o de las entidades federativas, según corresponda y demás legislaciones aplicables'.

"Luego entonces los artículos 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46 de la Ley de Suspensión de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, sólo implementa la forma en que se ejecutarán las medias cautelares impuestas por el Juez; en las que se señala la actuación y la intervención de autoridades administrativas, como qué hacer en el caso de embargos sobre bienes muebles o inmuebles, para cuyo cada caso, se requiere de la Secretaría de Hacienda del Estado o bien del director del Registro Público de la Propiedad. Lo que viene a garantizar al inculpado, la legalidad de la intervención de la autoridad competente.

"En ese mismo sentido se pronuncia este órgano legislativo en cuanto a la expedición de los artículos 63, 64 y 65 de la Ley de Evaluación y Supervisión de las Medidas Cautelares del Proceso del Estado de Jalisco, que fueron señalados de invalidez por el accionante, debido a que no se contravienen con las diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales contenidas en los numerales 164 a 171; puesto que éstas sólo establecen las causas en que procede la imposición de dicha medida cautelar, sus excepciones, el tipo de delito, entre otras situaciones, relativas a las normas para su determinación por parte del Juez. Sin embargo, en las disposiciones locales materia de



esta acción de inconstitucionalidad, se establecieron el cómo se ejecuta la medida cautelar de la prisión preventiva, debido a que las normas ahí indicadas, simplemente implementan el contenido del diverso numeral 164, que dispone:

"Artículo 164. Evaluación y supervisión de medidas cautelares.

"La evaluación y supervisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva corresponderá a la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso que se regirá por los principios de neutralidad, objetividad, imparcialidad y confidencialidad.

"La información que se recabe con motivo de la evaluación de riesgo no puede ser usada para la investigación del delito y no podrá ser proporcionada al Ministerio Público. Lo anterior, salvo que se trate de un delito que está en curso o sea inminente su comisión, y peligre la integridad personal o la vida de una persona, el entrevistador quedará relevado del deber de confidencialidad y podrá darlo a conocer a los agentes encargados de la persecución penal.

"Para decidir sobre la necesidad de la imposición o revisión de las medidas cautelares, la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso proporcionará a las partes la información necesaria para ello, de modo que puedan hacer la solicitud correspondiente al órgano jurisdiccional.

"Para tal efecto, la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, tendrá acceso a los sistemas y bases de datos del Sistema Nacional de Información y demás de carácter público, y contará con una base de datos para dar seguimiento al cumplimiento de las medidas cautelares distintas a la prisión preventiva.

"Las partes podrán obtener la información disponible de la autoridad competente cuando así lo solicite, previo a la audiencia para debatir la solicitud de medida cautelar.

"La supervisión de la prisión preventiva quedará a cargo de la autoridad penitenciaria en los términos de la ley de la materia.'



"Aunado a ello, la ley de la materia, establece en su artículo 14, que la autoridad penitenciaria, organizará la administración y operación del sistema penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para procurar la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir y supervisará las instalaciones de los centros penitenciarios para mantener la seguridad, tranquilidad e integridad de las personas privadas de la libertad, del personal y de los visitantes, ejerciendo las medidas y acciones pertinentes para el buen funcionamiento de éstas. Y que corresponde al Poder Ejecutivo Federal o Local, según su competencia, a través de las autoridades penitenciarias señaladas en las disposiciones legales, la ejecución materia de la prisión preventiva, así como de las sanciones y medidas de seguridad previstas en las leyes penales, así como la administración y operación del sistema penitenciario.

"En ese contexto, los numerales impugnados sólo disponen una serie de disposiciones relativas a la ejecución de dicha medida cautelar, sin que ello duplique las disposiciones del Código Penal de Procedimientos Penales ni mucho menos, regula la materia procedimental penal."

SÉPTIMO.—Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco. Por escrito presentado el dieciocho de junio de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Adrián Talamantes Lobato, en su carácter de consejero jurídico y en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, rindió el informe correspondiente (fojas 288 a 290 del expediente), en el que en esencia adujo lo siguiente:

"Constitucionalidad de las leyes reclamadas al titular del Poder Ejecutivo. El acto que se reclama, cuya intervención del Gobernador Constitucional del Estado 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, que establecen que las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo, así como entre las facultades y obligaciones del gobernador, se encuentra dicha obligatoriedad, el titular del Poder Ejecutivo dio autenticidad al decreto de reforma



que impugna la parte actora y se publicó por conducto de la Secretaría General de Gobierno, como lo dispone el artículo 17, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

"Para abundar en lo anterior, cabe señalar 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 ha cumplido a cabalidad esta autoridad, respecto al acto reclamado que se le atribuye de conformidad con las atribuciones y facultades otorgadas por la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ambas del Estado de Jalisco."

OCTAVO.—Intervención de la Fiscalía General de la República. Por escrito presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, el cuatro de julio de dos mil diecinueve, el fiscal general de la República formuló pedimento en el que adujo esencialmente lo siguiente (fojas 320 a 331 del expediente):

"El argumento relativo a la inconstitucionalidad del artículo 1o., último párrafo, de la Ley de Medidas Cautelares de Jalisco, por vulnerar el derecho humano de legalidad y seguridad jurídica ya que estableció una indebida supletoriedad normativa, al prever como ordenamiento secundario al Código Nacional de Procedimientos Penales, se estima en esencia, fundado, porque ya es un tema resuelto por la Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 22/2015 y su acumulada 23/2015 promovidas, respectivamente, por la entonces Procuraduría General de la República, y por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se determinó que no puede preverse la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales en lo no previsto por la ley local en materia de trata, pues ésta no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos que el Congreso de la Unión reservó a la ley general, la cual prevé, en el artículo 9o., la supletoriedad del referido código respecto de sus disposiciones.

"Criterio que, si bien se refiere a la materia de trata de personas, también lo es que, al igual que dicho caso, el Congreso de la Unión se reservó la materia



de supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso al Código Nacional de Procedimientos Penales, que regula en sus artículos 176 a 182, lo relativo a la supervisión de medidas cautelares.

"Por lo que lo sostenido por el Pleno de la Suprema Corte es plenamente aplicable al caso concreto, puesto que a partir de la reforma constitucional que entró en vigor el 9 de octubre de 2013, los aspectos en materia procedimental penal no pueden ser regulados por las Legislaturas Estatales, ni siquiera en forma de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República Mexicana.

"En otro aspecto, considera que los argumentos relativos a la inconstitucionalidad de los artículos 34, 39, párrafo segundo y tercero, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 57, 63, 64 y 65 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Jalisco, se consideran fundados ya que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir, entre otras, la legislación única en materia procedimental penal.

"Una vez contrastados los artículos cuya invalidez se solicita, contrastándolos [sic] con los relativos del Código Nacional de Procedimientos Penales, resulta evidente que se encuentran relacionados con cuestiones relativas a la implementación de las medidas cautelares que se impondrán en el proceso penal local.

"De igual forma, se aprecia que aquellos numerales impugnados que no tienen un correlativo en el referido Código Nacional, regulan cuestiones procedimentales en materia penal, relacionadas con las medidas cautelares, puesto que establecen la forma y términos en que deberá actuar la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del procedimiento local, cuestión que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, en términos del numeral 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

"Lo anterior se corrobora si tomamos en cuenta que, de conformidad con lo que establece el artículo 153, último párrafo, del Código Nacional, las autoridades competentes de la Federación y de las entidades federativas, para eva-



luar y supervisar las medidas cautelares y la suspensión condicional del procedimiento, cuentan con la facultad para vigilar que el mandato de la autoridad judicial mediante el cual impone una medida cautelar distinta a la prisión preventiva, sea debidamente cumplido; cuestión ésta que se debe interpretar conjuntamente con lo que dispone el capítulo V 'De la supervisión de las medidas cautelares, sección I De la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso' que es el que establece la regulación específica de la forma y términos en que las autoridades respectivas, ya sea federales o locales, deben observar al supervisar las medidas cautelares y la suspensión condicional del proceso, es decir, la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, ya sea federal o local, llevará a cabo sus funciones, de conformidad con lo que disponen dichos numerales, lo que no le confiere al Congreso Local facultades para normar la forma y términos en que se debe llevar a cabo dicha actividad –supervisión de medidas cautelares y de la suspensión de procedimiento–.

"Asimismo, se estima que lo previsto en las normas impugnadas no puede considerarse como normas complementarias que resulten necesarias para la implementación del Código Nacional, en lo que respecta a la supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso, en términos del artículo octavo transitorio, puesto que de la simple lectura que se haga de los mismos, se aprecia que regulan cuestiones fundamentales de la supervisión de medidas cautelares y la suspensión condicional del proceso penal; por ejemplo: entrevistar al imputado una vez impuesta la medida cautelar o las condiciones de la suspensión condicional del proceso; recabar del imputado o de cualquier institución auxiliar de supervisión de medidas cautelares, la información necesaria para la elaboración de los reportes sobre el cumplimiento de las medidas cautelares o de las condiciones de la suspensión condicional del proceso; proporcionar información al Ministerio Público y al Juez que dictó la medida sobre el cambio de las circunstancias que originaron la imposición de la medida cautelar a efecto de que, en su caso, solicite su modificación al órgano jurisdiccional; e, informar al Ministerio Público y al Juez que dictó la medida, de manera inmediata, los incumplimientos de las medidas cautelares y condiciones impuestas que estén debidamente [sic] y puedan implicar la modificación o revocación de la medida o suspensión condicional del proceso y sugerir las modificaciones que estime pertinentes.



"Como se aprecia, las normas impugnadas regulan propiamente la forma y términos en que la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso llevará a cabo su función de supervisión; por ello, a pesar de que no se encuentren en un ordenamiento que tenga por denominación código procesal o de procedimientos, claramente se refieren a dichos aspectos, los cuales se encuentran reservados al Código Nacional, por lo que invaden la competencia del Congreso de la Unión."

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Mediante proveído de once de julio de dos mil diecinueve se decretó el cierre de la instrucción (foja 340 del expediente).

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de su ley reglamentaria; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto segundo, fracción II, del Acuerdo Número 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de una norma de carácter general de una entidad federativa.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La acción de inconstitucionalidad se presentó de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria.¹

Así es, el cómputo inició el martes veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y venció el miércoles veinticuatro de abril siguiente, ya que la norma reclamada fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve.

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



Si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, se debe concluir que la acción es oportuna; tal y como se muestra en el siguiente calendario:

Marzo 2019						
D	L	M	M	J	V	S
					1	2
3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28	29	30
31						

Abril 2019						
D	L	M	M	J	V	S
	1	2	3	4	5	6
7	8	9	10	11	12	13
14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27
28	29	30				

TERCERO.—Legitimación. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g),² de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que en su concepto vulneren los derechos humanos consagrados en dicha Constitución y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea Parte.

Ahora bien, la acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 1o., primer y último párrafos, 34, 39, párrafos segundo y tercero, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46,

² *Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...



57, 63, 64 y 65 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante Decreto Número 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve.

En contra de tales preceptos la Comisión accionante esencialmente aduce que se violan los principios de seguridad jurídica y de legalidad, por la incertidumbre jurídica que generó el Congreso del Estado de Jalisco, al duplicar en la ley reclamada, disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como por la caracterización que hizo de este código al considerarlo como supletorio de la citada ley estatal impugnada.

Consecuentemente, como la referida Comisión Nacional argumenta violaciones a los derechos humanos de seguridad jurídica y de legalidad, la presente acción en principio resulta procedente, porque con tales razonamientos se materializa el supuesto previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, sin menoscabo desde luego de la facultad que tiene este Tribunal Pleno para suplir la deficiencia de la queja, cuando encuentre que existen razones diversas a las alegadas para declarar inválida una norma reclamada.

Legitimación en el proceso. Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos disponen lo siguiente:

"Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

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

"...

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



"...

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

Del reglamento interno:

"Artículo 18. La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

Obra en autos copia certificada del oficio número DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por el que en sesión de esa misma fecha se designó como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a Luis Raúl González Pérez, por un periodo de cinco años, para el periodo 2014-2019 (foja 29 del expediente).

En consecuencia, toda vez que quien promovió la demanda de acción es el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación en el proceso.

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

QUINTO.—**Competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal.** El artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...



(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 2013)

"XXI. Para expedir:

"...

"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."

Ahora bien, este Tribunal Pleno en su sesión correspondiente al cinco de marzo de dos mil veinte, al resolver por unanimidad de diez votos la acción de inconstitucionalidad 22/2017, presentada bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, determinó que es de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia procedimental penal en los siguientes términos:

"28. Esta norma fue reformada el ocho de octubre de dos mil trece, en el marco de una compleja modificación del sistema penal mexicano que sentó las bases para el tránsito de un modelo inquisitivo a uno acusatorio. Para uniformarlo, se estableció que únicamente el Congreso de la Unión sería competente para legislar en materia de procedimientos penales, mecanismos alternos de solución de controversias y ejecución de sanciones.

"29. De acuerdo con los motivos expuestos por el Poder Constituyente Permanente, esta limitación a la libertad configurativa local obedece a la finalidad de homologar las normas aplicables a todos los procesos penales en una sola regulación nacional que permita uniformidad y operatividad en el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional. Ésta es la motivación que se desprende de las discusiones que dieron cauce al proceso legislativo, reflejadas a través de los distintos dictámenes presentados en las Cámaras de Diputados y de Senadores (negritas añadidas), y que se transcriben a continuación:



"Dictamen de la Cámara de Senadores. Origen.

"... A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

"...

"Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, por el Senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene: «Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución. Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:

"«• No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.



"«• Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.

"«• Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.

"«• No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.

"«• No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.

"«• Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.

"«• No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.

"«• Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.

"«• Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.

"«• Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de *prueba* cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.



"«• No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;

"«• Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;

"«• Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

"«Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

"«Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en este último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.

"«Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una Ley Nacional en materia de Procedimientos Penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente.

"«Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la Federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones.»

"Dictamen de la Cámara de Diputados (Revisora)

"b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso

"En el inciso «c», se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la República.



"En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.

"Es por ello, que en el año del 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatidad, 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 (sic) 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 entraran en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendrían que tener unificados todos los sistemas penales de nuestro país.

"En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan lograr los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta Comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un Estado de derecho óptimo en su ejercicio.

"...

"Qué elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

"• Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estarían inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.



"• Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.

"• Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.

"• Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.

"• Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.

"• Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.

"• La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.

"• Certeza jurídica para el gobernado.

"• Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas.'

"30. Como se puede apreciar, estos documentos legislativos revelan que existía preocupación entre los legisladores respecto a las discrepancias que notaban en los ordenamientos emitidos por las entidades federativas para implementar el sistema acusatorio. Por ello, a lo largo de su discusión, pusieron énfasis en la necesidad de aspirar a la homogeneidad.

"31. Es importante dejar claro que el Congreso de la Unión hizo uso de sus atribuciones al expedir el Código Nacional de Procedimientos Penales el cinco de marzo de dos mil catorce. Estableció que su entrada en vigor debía darse de manera gradual. Concretamente, de acuerdo con su régimen transitorio, la legislación única procesal penal debe entrar en vigor en las entidades federativas de acuerdo con lo que cada una de las Legislaturas Locales establezca a través de una declaratoria, pero sin exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis.



"32. El artículo 2o. del Código Nacional señala que su objeto es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos. Esto implica que todos los aspectos establecidos dentro de esos rubros (incluyendo las reglas adjetivas que fijen plazos, las formalidades a seguir en los juicios penales, así como las competencias de los Jueces dentro del procedimiento) no pueden ser objeto de regulación en normas estatales, ni siquiera a manera de reiteración, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.

"33. Es importante destacar que el artículo octavo transitorio del decreto de emisión del Código Nacional de Procedimientos Penales deja abierta la posibilidad para crear legislación local complementaria, pero en el marco de un término. Concretamente, este artículo establece que la Federación y las Legislaturas Locales podrán expedir legislación complementaria que resulte necesaria para la implementación del código, en un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el decreto mismo (esto es, a partir del cinco de marzo de dos mil catorce).

"34. Frente a tal contexto, esta Suprema Corte ha tenido oportunidad de analizar varios precedentes sobre los alcances y contenido de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal.

"35. En las acciones de inconstitucionalidad 12/2014 y 107/2014, resueltas en sesiones de siete de julio de dos mil quince y veinte de agosto de dos mil quince, este Tribunal Pleno consideró evidente que con la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión era el único competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República. Con esto, se consideró excluida la concurrencia de los Estados para legislar al respecto en términos del artículo 124 constitucional.

"36. No obstante, el Pleno agregó que si bien los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, lo cierto es



que podían seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha hasta tanto entrara en vigor la legislación única.

"37. También vale la pena destacar lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 106/2014, 52/2015 y 29/2015, falladas el veintiocho y veintinueve de marzo y el once de abril de dos mil dieciséis, respectivamente.

"38. En el primer caso, se analizaron diversas disposiciones de la Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima. Y, en esa oportunidad, el Pleno reconoció que pueden existir otras medidas de protección complementarias a las ahí establecidas de acuerdo a la 'legislación aplicable' en términos del Código Nacional, pero que el establecimiento de cualquier tipo de recurso durante la fase de investigación, procesamiento y sanción de los delitos tiene una naturaleza procedimental. Por ello, el Pleno se decantó por la invalidez de las normas impugnadas.

"39. En el segundo caso, se examinó el artículo 86, párrafo tercero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes y se declaró la inconstitucionalidad de cierta porción normativa. Por un lado, se afirmó que la Legislatura Local tenía competencia para regular internamente el trámite que se debía llevar a cabo para ejercitar o no la acción penal desde un punto de vista orgánico, al ser legislación complementaria del Código Nacional. Sin embargo, se expuso que no era viable regular algún medio de defensa en contra de la confirmación del no ejercicio de la acción penal, al ser un ámbito reservado para la legislación nacional. Por ende, se invalidó la porción que regulaba el trámite de un recurso de inconformidad en contra de la determinación del Ministerio Público.

"40. En el tercer caso, la acción de inconstitucionalidad 29/2015, se estudiaron los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. El Tribunal Pleno consideró que todos los preceptos reclamados eran inválidos pues no delimitaban ningún aspecto complementario a la legislación nacional. Determinó que, por el contrario, esas normas regulaban las distintas etapas del procedimiento penal y facultaban a los sujetos de la ley para interponer un medio de defensa en contra de las decisiones de la unidad administrativa correspondiente que decretara, negara, modificara o revocara las medidas de protección.



"41. Desde entonces, otras acciones de inconstitucionalidad han permitido a este Pleno reiterar su posición en torno a la exclusividad de las facultades del Congreso de la Unión para legislar en materia procesal penal. El siguiente cuadro identifica estos precedentes:

Acciones de inconstitucionalidad resueltas por el Pleno sobre el tema	Sesión en las que fueron falladas	Legislaciones estatales a las que han pertenecido las normas impugnadas
12/2014	7 julio 2015	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos.
1/2014	3 agosto 2015	Código de Procedimientos Penales para el Estado de Sonora.
107/2014	20 agosto 2015	Ley para la Administración de Bienes Asegurados Decomisados o Abandonados en el Estado de Hidalgo.
106/2014	28 marzo 2016	Ley para la Protección a Testigos y Sujetos Intervinientes en el Procedimiento Penal en el Estado de Colima.
15/2015	17 marzo 2016	Ley Orgánica de la Fiscalía de Veracruz.
29/2015	11 abril 2016	Ley para la Protección de Personas que intervienen en los Procedimientos Penales.
52/2015	29 marzo 2016	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Aguascalientes.
35/2015	18 mayo 2017	Ley para la Protección de Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal del Estado de Tamaulipas.
109/2014	18 mayo 2017	Ley Para la Protección de los Sujetos en Riesgo que Intervienen en un Procedimiento Penal para el Estado Libre y Soberano de Puebla.
134/2015	22 mayo 2017	Constitución Política del Estado de Jalisco.



113/2015 y su acumulada 116/2015	29 mayo 2018	Código Penal para el Estado de Nayarit.
22/2015 y su acumulada 23/2015	4 junio 2018	Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.
115/2015	5 junio 2018	Código Penal para el Estado de Nayarit.
110/2014	5 junio 2018	Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Chihuahua.
59/2016	19 junio 2018	Código Penal y Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México.
35/2016	21 junio 2018	Ley Para la Protección de las Personas que intervienen en el Proceso Penal del Estado de Yucatán.
19/2016	25 junio 2018	Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro.
75/2016	26 junio 2018	Código de Procedimientos Penales para el Estado de Hidalgo.
23/2016	26 junio 2018	Código Penal para el Estado de Colima.
21/2016	28 junio 2018	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla.
117/2015	14 marzo 2019	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca.
30/2017	2 julio 2019	Código Penal para el Estado de Tamaulipas.
63/2018 y su acumulada 64/2018	4 julio 2019	Código Penal para el Estado de Aguascalientes.
48/2016	8 julio 2019	Ley de Vialidad y Tránsito para el Estado de Chihuahua."

Teniendo clara la línea doctrinal aplicable, este Pleno procede a estudiar la regularidad de las normas impugnadas tomando en cuenta que las cuestiones centrales a resolver en el presente asunto estriban en determinar si al emitirse



la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco:

- Fue o no correcto calificar al Código Nacional de Procedimientos Penales y otras leyes como supletorias de la ley estatal;
- Se invadió o no la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal;
- Fue o no correcto que ese ordenamiento estatal fuera aplicable para la supervisión de medidas cautelares y de suspensión condicional del proceso en materia de justicia penal para adolescentes.

SEXTO.—Invalidez del último párrafo del artículo 1o., de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, por establecer la supletoriedad de leyes, en los siguientes términos:

"Artículo 1. ...

"...

"En todo lo no previsto en esta Ley, se aplicará supletoriamente según corresponda, el Código Nacional de Procedimientos Penales, Código Civil del Estado de Jalisco, Código de Comercio y demás normatividad aplicable."

Ahora bien, este Tribunal Pleno al resolver en su sesión pública correspondiente al cuatro de junio de dos mil dieciocho, las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 22/2015 y 23/2015 declaró, por unanimidad de diez votos (ausente Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena) la invalidez de una disposición del Estado de Zacatecas que adoptaba como supletorio también el Código Nacional de Procedimientos Penales, decisión que adquiere por esa votación el rango de jurisprudencia en términos de lo dispuesto en los artículos 43,³ en re-

³ "Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares,



lación con el 73,⁴ ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

"73. Es fundado el concepto de invalidez que plantea la Procuradora General de la República y parcialmente fundado el que hace valer el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

"74. La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos no puede ser supletoria de la ley local en esta materia, al ser la que define el contenido de ésta; siendo ambas obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula.

"75. En efecto, el Congreso de la Unión es el facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en la materia; siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que aquélla les haya conferido.

"76. Tampoco puede preverse la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales en lo no previsto por la ley local en materia de trata, pues ésta no puede regular cuestiones relacionadas con la investigación, procedimiento y sanción de delitos, que el Congreso de la Unión reservó a la ley general, la cual prevé, en el artículo 9o., la supletoriedad del referido código respecto de sus disposiciones.

"77. En este sentido, debe declararse la invalidez del párrafo segundo del artículo 2 de la Ley para Prevenir, Atender, Combatir y Erradicar la Trata de Personas en el Estado de Zacatecas.

agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

⁴ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



"78. Dada la invalidez decretada respecto de la porción normativa referida, el párrafo tercero del citado artículo 2, impugnado, adquiere otro sentido, al ya no entenderse en términos de supletoriedad, sino de sistema, es decir, como parte del marco jurídico conforme al cual debe interpretarse la ley local en materia de trata; de ahí que deba reconocerse su validez."

De lo anterior se deduce que no corresponde a las Legislaturas de los Estados señalar cuándo cobra aplicación supletoria el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código de Comercio, el Código Civil local, y la demás legislación aplicable, ya que esa regla de supletoriedad pretende regular aspectos propios de la materia procedimental penal, respecto de los cuales tiene competencia exclusiva el Congreso General.

En consecuencia, al resultar **fundado** el concepto de invalidez formulado por la Comisión accionante en relación con la infracción a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, procede declarar la invalidez del último párrafo del artículo 1o., de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco.

SÉPTIMO.—Invalidez del artículo 40 de Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, por invadir la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal, en los siguientes términos:

Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco

"Artículo 40. Cuando, durante el proceso, el órgano jurisdiccional haya impuesto la medida cautelar de garantía económica consistente en depósito de dinero, se estará a lo dispuesto en el artículo 173⁵ del Código Nacional."

⁵ El último párrafo del artículo 173 del Código Nacional dispone lo siguiente: "Artículo 173. ... El depósito en efectivo será equivalente a la cantidad señalada como garantía económica y se hará en la institución de crédito autorizada para ello; sin embargo, cuando por razones de la hora o por



En congruencia con lo explicado en el anterior considerando, también procede invalidar lo dispuesto en el artículo 40 reclamado, pues no corresponde al legislador local autorizar si debe o no atenderse a lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales, particularmente respecto de las reglas que deben seguirse en relación con los depósitos en efectivo como garantía económica para el otorgamiento de medidas cautelares, ya que al hacerlo regula cuestiones propias del procedimiento penal e invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal, de conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

Consecuentemente, por ser invasivo del ámbito de atribuciones del Congreso de la Unión, procede declarar la invalidez íntegra del artículo 40 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco.

OCTAVO.—Invalidez del artículo 42 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, por invadir la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión.

Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco

"Artículo 42. Cuando se otorgue al imputado el beneficio de aportar fianza legal o judicial, ésta deberá cumplir con los requisitos que para ello establece el Código Civil del Estado de Jalisco."

Como se aprecia de la simple lectura del artículo 42 impugnado, su contenido resulta violatorio de la competencia exclusiva que la Constitución Federal otorgó al Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal, pues

tratarse de día inhábil no pueda constituirse el depósito, el Juez de Control recibirá la cantidad en efectivo, asentaré registro de ella y la ingresará el primer día hábil a la institución de crédito autorizada."



al prever el precepto local cuáles son los requisitos que deben cumplirse para que el imputado otorgue el beneficio de aportar fianza legal o judicial, incide en aspectos que atañen a cuestiones propias del proceso penal.

Consecuentemente, como la regulación del sistema de justicia penal tiene el propósito de mantenerse 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, debe declararse la invalidez del artículo 42 citado.

NOVENO.—Invalidez de las fracciones I, III, V a IX y X en la porción normativa "... del imputado o ..."; XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XIX y XXI, del artículo 34 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, por invadir la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión para legislar de forma exclusiva en materia procedimental penal.

El texto del artículo 34, bajo análisis, es el siguiente:

"Artículo 34. El área de supervisión deberá:

"I. Supervisar y dar seguimiento a las medidas cautelares impuestas por el órgano jurisdiccional distintas a la prisión preventiva y las condiciones a cargo del imputado en caso de la suspensión condicional del proceso, vigilar el estricto cumplimiento por parte del imputado de las condiciones impuestas y hacer recomendaciones sobre cualquier cambio que amerite alguna modificación de las mismas;

"II. Entrevistar al imputado, una vez impuestas la medida cautelar o las condiciones de la suspensión condicional del proceso, para corroborar datos, recabar información adicional e informarle sobre las medidas o condiciones impuestas, los beneficios de cumplimiento y las consecuencias de incumplimiento.

"Durante la entrevista inicial de supervisión, se informará al imputado las actividades específicas del área de supervisión y sus efectos. La información que proporcione sólo podrá utilizarse para preparar el plan de supervisión;



"III. Entrevistar periódicamente a la víctima o testigo del delito, con el objeto de dar seguimiento al cumplimiento de la medida cautelar impuesta o las condiciones de la suspensión condicional del proceso y canalizarlos, en su caso, a la autoridad correspondiente;

"IV. Diseñar el plan de supervisión a mediano y largo plazo, donde se establezcan las acciones de supervisión; además, establecer las condiciones y periodicidad en que los imputados deben cumplir con la resolución judicial, sin modificar sus alcances y naturaleza;

"V. Canalizar a los imputados a servicios sociales de asistencia, públicos o privados, en materia de salud, empleo, educación, vivienda y apoyo jurídico cuando la modalidad de la medida cautelar o de la suspensión condicional del proceso impuesta por la autoridad judicial así lo requiera;

"VI. Realizar visitas no anunciadas en los domicilios o lugares de trabajo de los imputados

"VII. Verificar la localización del imputado en su domicilio o en el lugar donde se encuentre, cuando la modalidad de la medida cautelar o la condición de la suspensión condicional del proceso impuesta por el órgano jurisdiccional así lo requiera;

"VIII. Requerir que los imputados proporcionen muestras sin previo aviso para detectar el posible consumo de alcohol, en su caso, o de drogas prohibidas o el resultado del examen de las mismas en su caso, cuando la modalidad de la suspensión condicional del proceso impuesta por la autoridad judicial así lo requiera;

"IX. Supervisar que las personas e instituciones públicas o privadas a las que el órgano jurisdiccional encargue el cuidado del imputado, cumplan las obligaciones contraídas;

"X. Recabar del imputado o de cualquier institución auxiliar de la supervisión de la medida cautelar, la información necesaria para la elaboración de los reportes sobre el cumplimiento de las medidas cautelares o de las condiciones de la suspensión condicional del proceso;



"XI. Proporcionar información al Ministerio Público y al Juez que dictó la medida sobre el cambio de las circunstancias que originaron la imposición de la medida cautelar a efecto de que, en su caso, solicite su modificación al órgano jurisdiccional;

"XII. Informar al Ministerio Público y al Juez que dictó la medida, de manera inmediata, los incumplimientos de las medidas cautelares y condiciones impuestas que estén debidamente verificadas y puedan implicar la modificación o revocación de la medida o suspensión condicional del proceso y sugerir las modificaciones que estime pertinentes;

"XIII. Revisar las bases de datos y documentos para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares o condiciones impuestas, cuando así lo amerite;

"XIV. Continuar con la supervisión de las medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso hasta que el órgano jurisdiccional informe sobre la conclusión de las mismas;

"XV. Mantener actualizada la base de datos sobre las medidas cautelares y condiciones impuestas, su seguimiento y conclusión;

"XVI. Apoyarse para la obtención de información de las oficinas con funciones similares de la Federación o de las entidades federativas y sus municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia;

"XVII. Supervisar y ejecutar las solicitudes de apoyo para la obtención de información que le requieran las oficinas con funciones similares de la Federación o de entidades federativas dentro de sus respectivos ámbitos de competencia;

"XVIII. Diseñar, modificar y evaluar los formatos e instrumentos de trabajo cuando así lo amerite de acuerdo a los estándares objetivos;

"XIX. Dar aviso inmediatamente y por cualquier medio, al órgano jurisdiccional, si el imputado es sorprendido infringiendo una medida cautelar en términos de lo dispuesto por el Código Nacional;



"XX. Previo al vencimiento del plazo establecido por el órgano jurisdiccional para el cumplimiento de la suspensión condicional del proceso, deberá informar sobre el debido cumplimiento o incumplimiento de las condiciones impuestas; y,

"XXI. Las demás que establezcan los instrumentos normativos aplicables."

Pues bien, este Tribunal Pleno estableció en los considerandos precedentes la regulación del sistema de justicia penal tiene el propósito de mantenerse 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 y, por ello, determina que procede:

- Declarar la invalidez de las fracciones I, III, V a IX, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XIX y XXI, del artículo 34 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, toda vez que de su contenido es posible advertir que comprenden aspectos procesales penales cuya regulación corresponde de forma exclusiva al Congreso de la Unión y, por tanto, invaden su competencia de atribuciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal;

- Por las mismas razones, declarar la invalidez de la porción normativa "**... del imputado o ...**"; contenida en la fracción X del artículo 34 de la de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, a fin de que, en lo sucesivo, dicha fracción se pueda leer de la siguiente manera: 'X. Recabar de cualquier institución auxiliar de la supervisión de la medida cautelar, la información necesaria para la elaboración de los reportes sobre el cumplimiento de las medidas cautelares o de las condiciones de la suspensión condicional del proceso.'

- En relación con las fracciones II, IV, X, con la salvedad a que se hace referencia en el párrafo que antecede, XIV, XVIII y XX del artículo 34 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, con fundamento en el artículo 72 de la



Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desestima la presente acción de inconstitucionalidad, dada la votación alcanzada⁶ en la sesión celebrada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el día primero de junio de dos mil veinte, en la cual no se obtuvieron los ocho votos para declarar su invalidez, tal como lo exige el último párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal.

DÉCIMO.—Invalidez de los párrafos segundo y tercero del artículo 39, de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, por invadir la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal.

El texto del artículo 39 de la ley bajo estudio, es el siguiente:

"Artículo 39. Cuando se constituya una garantía económica, ésta deberá cumplir con las formas que al efecto exijan las leyes aplicables y será beneficiaria la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado.

⁶ Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez de la totalidad del artículo, Esquivel Mossa, Franco González Salas por la invalidez de la totalidad del artículo, Aguilar Morales por la invalidez de la totalidad del artículo, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez de la totalidad del artículo, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de la totalidad del artículo, Pérez Dayán por la invalidez de la totalidad del artículo y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de declarar la invalidez del artículo 34, fracciones I, III, de la V a la IX, X, en su porción normativa "del imputado o", XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XIX y XXI, de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve.

"Se expresó una mayoría de siete votos en contra de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 34, fracciones II, IV, X, en sus porciones normativas "Recabar" y "de cualquier institución auxiliar de la supervisión de la medida cautelar, la información necesaria para la elaboración de los reportes sobre el cumplimiento de las medidas cautelares o de las condiciones de la suspensión condicional del proceso", XIV, XVIII y XX, de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron a favor.



"Las garantías podrán constituirse de la siguiente manera:

"I. Depósito en efectivo;

"II. Fianza de institución autorizada;

"III. Hipoteca;

"IV. Prenda;

"V. Fideicomiso; o,

"VI. Cualquier otra que a criterio del Juez de Control cumpla suficientemente con esta finalidad.

"Estas garantías se registrarán por las reglas generales previstas por la legislación procesal en materia civil vigente y demás legislaciones aplicables."

De lo transcrito, se aprecia que los párrafos segundo y tercero del artículo 39 de la ley reclamada, atañen a aspectos procesales penales, por lo que con tal proceder la Legislatura Local invadió la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión para legislar en forma exclusiva sobre tales cuestiones; por lo que procede declarar la invalidez del referido artículo 39; hecha excepción de su primer párrafo que señala que, de llegar a hacerse efectivas las garantías económicas, será beneficiaria la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado, la cual se analizará en el siguiente considerando.

DÉCIMO PRIMERO.—Invalidez por extensión del primer párrafo del artículo 39 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, por invadir la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión para legislar en forma exclusiva en materia procedimental penal.

El texto de la norma bajo estudio, es el siguiente:



"Artículo 39. Cuando se constituya una garantía económica, ésta deberá cumplir con las formas que al efecto exijan las leyes aplicables y será beneficiaria la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado. ..."

Ahora bien, el primer párrafo del artículo 39 citado señala que será beneficiaria de las garantías económicas que se hagan efectivas la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado de Jalisco.

Este Tribunal Pleno encuentra que su texto regula aspectos que atañen a la materia procedimental penal, lo cual invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para regular tal aspecto; por lo tanto, procede declarar por extensión la invalidez del **primer párrafo del artículo 39** de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, por ser violatorio de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DÉCIMO SEGUNDO.—Invalidez del artículo 43 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, al invadir la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, para legislar en forma exclusiva en materia procedimental penal.

El artículo 43 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, contiene dos párrafos en su redacción para regular el fideicomiso como forma de garantizar las obligaciones procesales del imputado, como se observa a continuación:

"Artículo 43. Cuando la garantía económica fijada como medida cautelar consista en fideicomiso se constituirá sobre bienes o derechos del fideicomitente, con arreglo a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito.

"En el fideicomiso que se constituya tendrá carácter de fideicomitente el imputado o tercera persona y de fideicomisario la Secretaría de la Hacienda



Pública del Gobierno del Estado. El valor del contrato será por el monto que al efecto fije el órgano jurisdiccional."

Del contenido del artículo 43 reclamado se aprecia que establece la aplicabilidad de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y de la Ley de Instituciones de Crédito, para regular la figura del fideicomiso, cuando ésta sirva de vehículo para otorgar las garantías económicas a cargo del imputado en el procedimiento penal.

Por otro lado, introduce dentro de la suscripción del contrato de fideicomiso, como forma de garantizar las obligaciones procesales del imputado, a una autoridad con el carácter de fideicomisaria (beneficiaria) como es la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado, y excluye en consecuencia la posibilidad de que, en su caso, se haga efectiva esa modalidad de garantía económica en favor del fondo que, para cada entidad federativa, prevé la Ley General de Víctimas que se debe constituir para su ayuda, asistencia y reparación integral.

Estos aspectos, lejos de regular cuestiones que atiendan a la organización y funcionamiento de la Autoridad de Supervisión de Medidas Cautelares y de la Suspensión Condicional del Proceso, se refiere a cuestiones meramente de carácter procedimental penal, lo cual es violatorio de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, que otorga al Congreso de la Unión, la facultad exclusiva para legislar en dicha materia.

En consecuencia, lo procedente es **declarar la invalidez del artículo 43** de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco.

DÉCIMO TERCERO.—Invalidez del artículo 44 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, al invadir la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, para legislar en forma exclusiva en materia procedimental penal.



El reclamado artículo 44 regula la prenda como forma de garantizar las obligaciones procesales del imputado, es decir, establece cuestiones tales como ante quién debe exhibirse, quién será responsable de la guardia y custodia de los bienes, quién será el beneficiario o si debe hacerse efectiva dicha garantía, como se observa a continuación:

"Artículo 44. La garantía prendaria también podrá otorgarse ante el juzgado que impuso la medida cautelar y, en lo conducente, serán aplicables las reglas establecidas por el Código Civil del Estado de Jalisco, podrá ser mediante transmisión de posesión o sin ella, en el primer caso la autoridad competente del juzgado correspondiente, será responsable de la guarda y custodia de los bienes otorgados en prenda, siendo beneficiaria de ella la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado."

De lo anterior nuevamente se observa que, en materia de prenda como medio para otorgar esta garantía para la obtención de medidas cautelares en el proceso penal, también produce una invasión a la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, para legislar en exclusiva todo lo relativo al procedimiento penal, en términos de lo que dispone el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, razón por la cual debe declararse su invalidez.

DÉCIMO CUARTO.—Invalidez del primer párrafo del artículo 45 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, en la porción normativa "... de conformidad con las disposiciones de la hipoteca voluntaria, previstas por el Código Civil del Estado de Jalisco, adquiriendo el carácter de acreedor la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado."; al invadir la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión:

El reclamado artículo 45 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, regula en dos párrafos la hipoteca como forma de garantizar las obligaciones procesales del imputado, en los siguientes términos:



"Artículo 45. Cuando la medida cautelar de garantía económica consista en hipoteca, podrá ser otorgada por el imputado o por tercera persona, de conformidad con las disposiciones de la hipoteca voluntaria, previstas por el Código Civil del Estado de Jalisco, adquiriendo el carácter de acreedor la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado.

"El inmueble no deberá tener gravamen alguno y su valor comercial determinado por la Institución autorizada."

De lo anterior se observa que, en materia de hipoteca como medio para otorgar esta garantía para la obtención de medidas cautelares en el proceso penal, también se produce una invasión a la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, para legislar en materia procesal penal; por lo que procede invalidar la porción normativa "... **de conformidad con las disposiciones de la hipoteca voluntaria, previstas por el Código Civil del Estado de Jalisco, adquiriendo el carácter de acreedor la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado.**"; de conformidad con lo establecido por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que en lo sucesivo el artículo 45 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, mantenga en su texto solamente las porciones normativas ajenas a la materia procedimental penal y pueda leerse de la siguiente forma:

"Artículo 45. Cuando la medida cautelar de garantía económica consista en hipoteca, podrá ser otorgada por el imputado o por tercera persona,

"El inmueble no deberá tener gravamen alguno y su valor comercial determinado por la Institución autorizada."

DÉCIMO QUINTO.—Invalidez del artículo 46 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, en virtud de que al regular el embargo como medida cautelar, invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, precepto legal cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 46. Al decretarse la medida cautelar de embargo de bienes, se remitirá la resolución a la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado, la cual deberá cumplir estrictamente lo ordenado por el órgano jurisdiccional.



"Para el caso de embargo de inmuebles se ordenará el registro del gravamen correspondiente en la oficina del Registro Público de la Propiedad que corresponda."

También resultan fundados los argumentos de la accionante, toda vez que el citado artículo 46 al regular el embargo de bienes como un mecanismo para la obtención de una medida cautelar, así como la forma en la que deberá publicitarse la afectación de bienes inmuebles, regula aspectos que inciden en el procedimiento penal.

En consecuencia, debe declararse su invalidez por invadir la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en dicha materia, de conformidad con lo establecido por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

DÉCIMO SEXTO.—Invalidez del artículo 41 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, por invadir la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal.

La norma impugnada dispone:

"Artículo 41. Cuando la garantía económica fijada como medida cautelar consista en el depósito de valores distintos al dinero, dichos bienes serán recibidos e inventariados por el Juez de Control y puestos bajo custodia de la autoridad correspondiente."

Este precepto impone la obligación al Juez de Control en el sentido de recibir, inventariar y poner bajo custodia de la autoridad correspondiente todos los valores distintos al dinero, como garantía económica fijada para la obtención de una medida cautelar, lo cual incide en el procedimiento penal al vincular directamente a la autoridad judicial, por un lado, a admitir los "**depósito de valores distintos al dinero**" como un medio novedoso para garantizar obligaciones procesales; y por otro lado, a la observancia de determinados deberes que



tampoco están previstos en la codificación nacional, motivos por los cuales procede declarar su invalidez, al invadir las atribuciones del Congreso de la Unión que le fueron conferidas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, para legislar en exclusiva en materia procedimental penal.

DÉCIMO SÉPTIMO.—Invalidez del artículo 57 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, por invadir la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, para legislar en materia procedimental penal.

El texto del artículo que se analiza es el siguiente:

"Artículo 57. La aplicación de esta medida comprende tanto el impedimento para continuar desempeñando un cargo público por el que haya sido nombrado o electo, como para acceder a ellos."

Del contenido de este precepto se advierte que prevé cómo debe operar la suspensión temporal en el ejercicio del cargo de los servidores públicos cuando se ordena aplicar esa medida cautelar, mecanismo que incide en aspectos que atañen al proceso penal porque obliga a la autoridad judicial a sujetarse a las condiciones en que el legislador local dispuso los alcances de esa suspensión, con lo cual se invade el ámbito de atribuciones del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal, en términos de lo establecido por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

Es por ello que debe declararse la invalidez del artículo 57 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco.

DÉCIMO OCTAVO.—Invalidez de los artículos 63, 64 y 65 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, por regular aspectos propios de la prisión preventiva, cuya normatividad solamente compete al Congreso de la Unión, por lo que resultan invasivos de la esfera de atribuciones exclusivas de este órgano legislativo, en los siguientes términos:



Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco

Capítulo XIV De la prisión preventiva

"Artículo 63. La medida cautelar de prisión preventiva se cumplirá de manera tal que no adquiera las características de una pena, ni provoque otras limitaciones que las necesarias para evitar la fuga y para garantizar la seguridad de los demás internos y de las personas que cumplieren funciones o por cualquier motivo se encontraren en el reclusorio preventivo. En todo caso, el interno será tratado como inocente.

"Cualquier restricción que la autoridad encargada del Centro Penitenciario de Prisión Preventiva o de Reinserción Social del Estado impusiere al interno, deberá ser inmediatamente comunicada al órgano jurisdiccional."

"Artículo 64. El órgano jurisdiccional remitirá su resolución a la autoridad encargada del Centro Penitenciario de Prisión Preventiva o de Reinserción Social del Estado, donde se formará el expediente respectivo, para el debido y exacto cumplimiento de la medida.

"La autoridad judicial deberá instruir a la autoridad encargada del recinto en que el interno se encontrare, acerca del modo de llevar a cabo la medida, el que en ningún caso podrá consistir en el encierro en celdas de castigo."

"Artículo 65. La prisión preventiva se ejecutará en establecimientos especiales diferentes de los que se utilizan para los condenados por sentencia firme, y cuando esto no sea posible, se llevará a cabo en los centros de reinserción social del Estado, en lugares absolutamente separados de los destinados para la ejecución de las sentencias.

"Las mujeres deberán ser internadas en lugares diferentes al de los hombres.

"La medida cautelar de prisión preventiva será cumplida en el reclusorio preventivo que designe el órgano jurisdiccional."



Ahora bien, este Tribunal Pleno en su sesión correspondiente al cinco de marzo de dos mil veinte, al resolver por unanimidad de diez votos la acción de inconstitucionalidad 28/2017, presentada bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, determinó que es de la competencia exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de prisión preventiva oficiosa en los siguientes términos:

"Como se advierte, el artículo impugnado regula los supuestos de procedencia de la prisión preventiva oficiosa, que es una medida cautelar, consecuentemente procesal, que se encuentra regulada en el Código Nacional de Procedimientos Penales, con cuya expedición se invadió el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión, pues fue aprobado en fecha posterior a la aludida reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.⁷

"En efecto en el caso que nos ocupa, debemos 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.

⁷ El artículo impugnado fue en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el once de abril de dos mil diecisiete; y entró en vigor al día siguiente conforme al transitorio Único que acompañó a tal decreto.



"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 establecerán los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa.

"La ley en materia de delincuencia organizada establecerá los supuestos que ameriten prisión preventiva oficiosa. ..."

"Por otro lado, es pertinente recordar que este Tribunal Pleno ya ha establecido que el artículo octavo transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales al señalar que '... 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', solamente les permite a ambos niveles de gobierno expedir estrictamente la legislación de carácter instrumental que dé efectividad a lo dispuesto en dicho Código Nacional, es decir, sí y sólo sí constituye un medio para la consecución de sus fines.

"En un sentido gramatical, un instrumento es la 'cosa o persona de que alguien se sirve para hacer algo o conseguir un fin', de manera que la emisión de la legislación instrumental que se ordena en el invocado precepto transitorio de ningún modo autoriza a la Federación o a los Estados a crear nuevas figuras jurídicas no previstas en la legislación única, o bien, reiterar o recomponer las ya existentes.



"Además, el mencionado artículo octavo transitorio solamente autorizó la emisión de las normas '... que resulten necesarias ...', esto es, las exclusivamente indispensables para que lo dispuesto en el propio Código Nacional se pudiera implementar, verbo este último en el que semánticamente reside la noción de 'poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etcétera, para llevar algo a cabo'; significado que pone freno a la libertad del legislador estatal para pretender desarrollar el contenido de la legislación expedida por el Congreso de la Unión, porque esto llevaría nuevamente al indeseado rompimiento de la uniformidad normativa que se quiso alcanzar.

"Y si bien, como toda obra legal el texto del Código Nacional es factible de ser desarrollado a mayor detalle, o bien podría requerir en el futuro de ajustes que reflejen la cambiante realidad del país, lo cierto es que desde el dictamen de la Cámara de Senadores que dio lugar a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, se razonó con toda claridad 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.

"El objetivo de esta última idea es 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; todo ello para cumplir con seis objetivos básicos, a saber: a) una adecuada sistematización y homogeneidad de criterios legislativos; b) condiciones adecuadas para la construcción de una política criminal, coherente, articulada e integral; c) una mayor y mejor coordinación entre las instancias encargadas de la procuración de justicia; d) mayor certeza para el gobernado respecto a cuáles son las normas penales de naturaleza adjetiva a observar en todo el país; e) una disminución en los índices de corrupción e impunidad, al existir menores resquicios legales con relación a la actual dispersión de normas; y f) criterios judiciales más homogéneos.

"En este orden de ideas, la disposición impugnada (en sus dos porciones) no puede considerarse norma complementaria en términos del artículo octavo transitorio mencionado, pues regula una cuestión procedimental, consistente en



una medida cautelar, como lo es, la prisión preventiva oficiosa, prevista en el Código Nacional de Procedimientos Penales, de ahí que la norma en estudio incide en una invasión competencial."

Pues bien, con base en lo anterior, procede declarar la invalidez íntegra de los artículos 63, 64 y 65 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, por invadir una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, como es regular aspectos propios del procedimiento penal.

DÉCIMO NOVENO.—Invalidez de la porción normativa "... y de justicia para adolescentes.", contenida en el primer párrafo del artículo 1o. de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, por invadir una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, en los siguientes términos:

Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco

"Artículo 1. Las disposiciones de la presente ley son de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Jalisco, tienen por objeto establecer las bases para proporcionar a las partes en el proceso penal acusatorio, información sobre los riesgos procesales que el imputado representa para la imposición y revisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva; así como la supervisión y seguimiento de las mismas y de la suspensión condicional del proceso en el procedimiento penal de adultos y de justicia para adolescentes. ..."

Por su parte, el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Reformada, D.O.F. 8 de octubre de 2013)

"XXI. Para expedir:



(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de julio de 2015)

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

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

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

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

(Reformado, D.O.F. 5 de febrero de 2017)

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

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra 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; ..."

Ahora bien, precisado lo anterior, es incuestionable que la referencia que hace a la justicia para adolescentes el primer párrafo del artículo 1o., de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, invade la esfera de atribuciones del Con-



greso de la Unión, toda vez que es facultad exclusiva de éste legislar en todo lo relativo a este tema.

Consecuentemente, debe declararse la invalidez de la porción normativa "... **y de justicia para adolescentes.**", contenida en el primer párrafo del artículo 1o., de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, por invadir una facultad exclusiva del Congreso de la Unión, como es regular aspectos propios de la justicia penal para adolescentes, de modo tal que en lo sucesivo dicho párrafo primero pueda leerse de la siguiente manera:

"Artículo 1. Las disposiciones de la presente ley son de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Jalisco, tienen por objeto establecer las bases para proporcionar a las partes en el proceso penal acusatorio, información sobre los riesgos procesales que el imputado representa para la imposición y revisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva; así como la supervisión y seguimiento de las mismas y de la suspensión condicional del proceso en el procedimiento penal de adultos."

VIGÉSIMO.—Efectos.

Extensión de efectos. El artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que "**Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada**"; con base en lo cual, este Alto Tribunal encuentra que los artículos 4, 5, 36, 37, 38 y 47 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, adolecen del mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas que han sido declaradas inválidas, es decir, su contenido invade la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal, como se observa a continuación:

"Artículo 4. Se garantizará al imputado el respeto de los derechos humanos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a su favor, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, la



Constitución Política del Estado de Jalisco, el Código Nacional, esta ley y demás disposiciones aplicables durante la ejecución y supervisión de las medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso.

"Toda persona que se encuentre cumpliendo alguna de las medidas cautelares o condiciones, a excepción de la prisión preventiva, podrá ejercer sus derechos políticos, civiles, sociales, económicos y culturales en los términos y modalidades que el Juez haya fijado, salvo que sean incompatibles con el objeto del cumplimiento de la medida procesal o restringidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco y las disposiciones legales que de ellas emanen."

"Artículo 5. Sólo el órgano jurisdiccional podrá imponer las medidas cautelares previstas en el Código Nacional, en los términos y con las finalidades que las mismas establecen."

"Artículo 36. Al dictarse la medida cautelar de presentación periódica ante la autoridad judicial, el imputado concurrirá ante el órgano jurisdiccional que corresponda, con la periodicidad que se haya determinado, a efecto de informar sobre sus actividades."

"Artículo 37. Si corresponde aplicar la medida cautelar de presentación periódica ante otra autoridad, el imputado concurrirá ante la autoridad que el órgano jurisdiccional haya designado, con la periodicidad que se hubiese establecido."

"Artículo 38. La presentación a que se refieren los artículos anteriores se hará sin perjuicio de que el imputado pueda ser requerido en cualquier momento por el órgano jurisdiccional, lo que se ejecutará, previa orden judicial, por personal adscrito a la Secretaría de Seguridad o por las Instituciones Policiales de los Ayuntamientos."

"Artículo 47. Cuando se imponga la medida cautelar de inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero, se realizará mediante orden del órgano jurisdiccional a la autoridad financiera de que se trate, correspondiendo a las unidades de medidas cautelares o de suspen-



sión condicional del proceso, vigilar que se cumplan las disposiciones legales y solicitar en su caso, información sobre la aplicación y cumplimiento a las autoridades competentes en materia financiera.

"Una vez impuesta esta medida cautelar, el órgano jurisdiccional que ordene la inmovilización de cuentas y demás valores en la cuenta e institución bancaria o de valores correspondiente, girará oficio a tal institución, haciendo del conocimiento la orden judicial decretada para que se dé cumplimiento, debiendo acreditar la institución bancaria que se han realizado los movimientos respectivos de forma inmediata ante la Unidad Estatal de manera oficial."

De lo transcrito se observa que los artículos 4 y 5 establecen los derechos del imputado que deberán ser garantizados y respetados tratándose de medidas cautelares, así como la sujeción de éstas a la codificación nacional en materia procedimental penal.

Por su parte, los artículos 36, 37 y 38 prevén la periodicidad de la revisión de la observancia por parte del imputado de tales medidas, así como el lugar en el que habrá de comparecer para ello, y su obligación de acudir cuando se le requiera a través de un mandato judicial.

Finalmente, el artículo 47 determina la manera en la que operará la inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero, e inclusive, la obligación de las instituciones bancarias de acreditar que se han realizado los movimientos respectivos de forma inmediata.

En consecuencia, al regular aspectos de carácter procedimental penal, en contravención a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal debe declararse **la invalidez por extensión** de los artículos 4, 5, 36, 37, 38 y 47 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco.

Efectos de la invalidez decretada. Conforme al artículo 45 de la ley reglamentaria que regula este procedimiento, la invalidez de las normas declaradas inconstitucionales, tendrá efectos retroactivos al veintiséis de marzo de dos mil



diecinueve, fecha en la cual entró en vigor la ley⁸ impugnada, correspondiendo en todos los casos a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales; y surtirá sus plenos efectos una vez que sean notificados los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

Finalmente, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco y a los Tribunales Colegiados y Unitario del Tercer Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido circuito y a la Fiscalía General de Justicia de la misma entidad federativa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 34, fracciones II, IV, X –con la salvedad indicada en el resolutive tercero de este fallo–, XIV, XVIII y XX, de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 1, párrafos primero, en su porción normativa "**y de justicia para adolescentes**", y último, 34, fracciones I, III, de la V a la IX, X, en su porción normativa "del imputado o", XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XIX y XXI, 39, párrafos segundo y tercero, 40, 41, 42, 43, 44, 45, párrafo primero, en su porción normativa "**de conformidad con las disposiciones de la hipoteca voluntaria, previstas por el Código Civil del Estado de Jalisco, adquiriendo el carácter de acreedor la Secretaría de la Hacienda**

⁸ Conforme al artículo primero transitorio, cuyo texto es el siguiente: "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'."



Pública del Estado", 46, 57, 63, 64 y 65 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve y, por extensión, la de los artículos 4, 5, 36, 37, 38, 39, párrafo primero, y 47 del ordenamiento legal invocado.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos retroactivos al veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco, de conformidad con lo precisado en el considerando último de esta decisión.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "**El Estado de Jalisco**", así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

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



considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su parte cuarta, consistente en reconocer la validez del artículo 34, fracciones II, IV, X, en sus porciones normativas "Recabar" y "de cualquier institución auxiliar de la supervisión de la medida cautelar, la información necesaria para la elaboración de los reportes sobre el cumplimiento de las medidas cautelares o de las condiciones de la suspensión condicional del proceso", XIV, XVIII y XX, de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebollo y Ríos Farjat votaron a favor.

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

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al parámetro de regularidad constitucional de los preceptos impugnados. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra de conservar este considerando. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo noveno, relativo al estudio de fondo, en su parte décima cuarta, consistente en declarar la invalidez del artículo 1o., párrafo primero, en su porción normativa "y de justicia para



adolescentes", de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron únicamente por la validez de su porción normativa "Las disposiciones de la presente ley son de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Jalisco". El Ministro Aguilar Morales votó por la invalidez de la totalidad del artículo. La Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

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 sexto y séptimo relativos al estudio de fondo, en sus partes primera y segunda, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 1, párrafo último, y 40 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez de la totalidad del artículo, Esquivel Mossa, Franco González Salas por la invalidez de la totalidad del artículo, Aguilar Morales por la invalidez de la totalidad del artículo, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez de la totalidad del artículo, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de la totalidad del artículo, Pérez Dayán por la invalidez de la totalidad del artículo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su parte cuarta, consistente en declarar la invalidez del artículo 34, fracciones I, III, de la V a la IX, X, en su porción normativa "del imputado o", XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XIX y XXI, de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve.



Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo al estudio de fondo, en su parte quinta, consistente en declarar la invalidez del artículo 39, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte décima primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 41 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa y Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos octavo, décimo quinto y décimo octavo, relativos al estudio de fondo, en sus partes tercera, décima y décima tercera, consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 42, 46, 63, 64 y 65 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo segundo, relativo al estudio de fondo, en su parte séptima, consistente en declarar la invalidez del artículo 43 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo tercero, relativo al estudio de fondo, en su parte octava, consistente en declarar la invalidez del artículo 44 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra y por la invalidez únicamente de sus porciones normativas "en lo conducente, serán aplicables las reglas establecidas por el Código Civil del Estado de Jalisco" y "siendo beneficiaria de ella la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado".

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez de la totalidad del artículo, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Aguilar Morales por la invalidez de la totalidad del artículo, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez de la totalidad del artículo, Ríos Farjat, Laynez Potisek por la invalidez de la totalidad del artículo, Pérez Dayán por la invalidez de la totalidad del artículo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de la totalidad del artículo, respecto del considerando décimo cuarto, relativo al estudio de fondo, en su parte novena, consistente en declarar la invalidez del artículo 45, párrafo primero, en su porción normativa "de conformidad con las disposiciones de la hipoteca voluntaria, previstas por el Código Civil del Estado de Jalisco, adquiriendo el carácter de acreedor la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado", de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco.



lares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte décima segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 57 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Esquivel Mossa y Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez adicional del artículo 2, fracción VII, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por la invalidez adicional del artículo 22, fracciones I y II, Piña Hernández, Ríos Farjat por la invalidez adicional del artículo 22, fracciones I y II, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 4, 5, 36, 37, 38 y 47 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo primero, relativo al estudio de fondo, en su parte sexta, consistente en declarar la invalidez, por extensión, del artículo 39, párrafo primero, de la Ley de



Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, 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 vigésimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos retroactivos al veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor la ley impugnada, y 4) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció 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 y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en la materia penal, atendiendo especialmente al Código Nacional de Procedimientos Penales. La Ministra Piña Hernández votó en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Votación que no se refleja en los puntos resolutiveos:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

En relación con el pie de los puntos resolutiveos:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando vigésimo, relativo a los efectos, consistente en: 5) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Jalisco, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios del Tercer Circuito y al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

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 12 de abril de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 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 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 45/2019, resuelta por el Tribunal Pleno en sesiones de uno y dos de junio de dos mil veinte.

En este asunto el Tribunal Pleno declaró la invalidez de varios artículos de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco, reformados en el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve, impugnados principalmente por transgredir la competencia exclusiva de la Federación.

Las disposiciones analizadas y cuya inconstitucionalidad fue declarada en la sentencia son las siguientes:

- Artículo 1o., primer párrafo,¹ al considerar que no corresponde a las Legislaturas Locales indicar cuándo es aplicable, incluso supletoriamente, el Código Nacional de Procedimientos Penales, así como el Código de Comercio, el Código Civil Local y la demás normatividad aplicable.
- Artículo 1o, primer párrafo, en la porción "*y de justicia para adolescentes*",² por regular una materia exclusiva de la Federación.
- Artículo 34, fracciones I, III, V a IX y X, en la porción normativa "*del imputado o*", XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XIX y XXI,³ relativas a las facultades del área de

¹ "Artículo 1.

"...

"En todo lo no previsto en esta ley, se aplicará supletoriamente según corresponda, el Código Nacional de Procedimientos Penales, Código Civil del Estado de Jalisco, Código de Comercio y demás normatividad aplicable."

² "Artículo 1. Las disposiciones de la presente ley son de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Jalisco, tienen por objeto establecer las bases para proporcionar a las partes en el proceso penal acusatorio, información sobre los riesgos procesales que el imputado representa para la imposición y revisión de medidas cautelares distintas a la prisión preventiva; así como la supervisión y seguimiento de las mismas y de la suspensión condicional del proceso en el procedimiento penal de adultos y de justicia para adolescentes. ..."

³ "Artículo 34. El área de supervisión deberá:

"I. Supervisar y dar seguimiento a las medidas cautelares impuestas por el órgano jurisdiccional distintas a la prisión preventiva y las condiciones a cargo del imputado en caso de la suspensión condicional del proceso, vigilar el estricto cumplimiento por parte del imputado de las condiciones impuestas y hacer recomendaciones sobre cualquier cambio que amerite alguna modificación de las mismas;



supervisión de medidas cautelares y que se refieren a la forma en que se desahogan los procedimientos penales.

"II. Entrevistar al imputado, una vez impuestas la medida cautelar o las condiciones de la suspensión condicional del proceso, para corroborar datos, recabar información adicional e informarle sobre las medidas o condiciones impuestas, los beneficios de cumplimiento y las consecuencias de incumplimiento.

"Durante la entrevista inicial de supervisión, se informará al imputado las actividades específicas del área de supervisión y sus efectos. La información que proporcione sólo podrá utilizarse para preparar el plan de supervisión;

"III. Entrevistar periódicamente a la víctima o testigo del delito, con el objeto de dar seguimiento al cumplimiento de la medida cautelar impuesta o las condiciones de la suspensión condicional del proceso y canalizarlos, en su caso, a la autoridad correspondiente;

"IV. Diseñar el plan de supervisión a mediano y largo plazo, donde se establezcan las acciones de supervisión; además, establecer las condiciones y periodicidad en que los imputados deben cumplir con la resolución judicial, sin modificar sus alcances y naturaleza;

"V. Canalizar a los imputados a servicios sociales de asistencia, públicos o privados, en materia de salud, empleo, educación, vivienda y apoyo jurídico cuando la modalidad de la medida cautelar o de la suspensión condicional del proceso impuesta por la autoridad judicial así lo requiera;

"VI. Realizar visitas no anunciadas en los domicilios o lugares de trabajo de los imputados;

"VII. Verificar la localización del imputado en su domicilio o en el lugar donde se encuentre, cuando la modalidad de la medida cautelar o la condición de la suspensión condicional del proceso impuesta por el órgano jurisdiccional así lo requiera;

"VIII. Requerir que los imputados proporcionen muestras sin previo aviso para detectar el posible consumo de alcohol, en su caso, o de drogas prohibidas o el resultado del examen de las mismas en su caso, cuando la modalidad de la suspensión condicional del proceso impuesta por la autoridad judicial así lo requiera;

"IX. Supervisar que las personas e instituciones públicas o privadas a las que el órgano jurisdiccional encargue el cuidado del imputado, cumplan las obligaciones contraídas;

"X. Recabar del imputado o de cualquier institución auxiliar de la supervisión de la medida cautelar, la información necesaria para la elaboración de los reportes sobre el cumplimiento de las medidas cautelares o de las condiciones de la suspensión condicional del proceso;

"XI. Proporcionar información al Ministerio Público y al Juez que dictó la medida sobre el cambio de las circunstancias que originaron la imposición de la medida cautelar a efecto de que, en su caso, solicite su modificación al órgano jurisdiccional;

"XII. Informar al Ministerio Público y al Juez que dictó la medida, de manera inmediata, los incumplimientos de las medidas cautelares y condiciones impuestas que estén debidamente verificadas y puedan implicar la modificación o revocación de la medida o suspensión condicional del proceso y sugerir las modificaciones que estime pertinentes;

"XIII. Revisar las bases de datos y documentos para verificar el cumplimiento de las medidas cautelares o condiciones impuestas, cuando así lo amerite;

"XIV. Continuar con la supervisión de las medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso hasta que el órgano jurisdiccional informe sobre la conclusión de las mismas;

"XV. Mantener actualizada la base de datos sobre las medidas cautelares y condiciones impuestas, su seguimiento y conclusión;

"XVI. Apoyarse para la obtención de información de las oficinas con funciones similares de la Federación o de las entidades federativas y sus municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia;



- Artículo 39, párrafos segundo y tercero,⁴ relativos a la garantía económica.
- Artículo 40,⁵ ya que regula los depósitos en efectivo como garantía económica para el otorgamiento de medidas cautelares.
- Artículo 41,⁶ pues en él se imponía la obligación al Juez de Control de recibir, inventariar y poner bajo custodia de la autoridad correspondiente todos los valores distintos al dinero, como garantía económica fijada para la obtención de una medida cautelar.
- Artículo 42,⁷ en el que se establecieron los requisitos para otorgar el beneficio de la fianza judicial.

"XVII. Supervisar y ejecutar las solicitudes de apoyo para la obtención de información que le requieran las oficinas con funciones similares de la Federación o de entidades federativas dentro de sus respectivos ámbitos de competencia;

"XVIII. Diseñar, modificar y evaluar los formatos e instrumentos de trabajo cuando así lo amerite de acuerdo a los estándares objetivos;

"XIX. Dar aviso inmediatamente y por cualquier medio, al órgano jurisdiccional, si el imputado es sorprendido infringiendo una medida cautelar en términos de lo dispuesto por el Código Nacional;

"XX. Previo al vencimiento del plazo establecido por el órgano jurisdiccional para el cumplimiento de la suspensión condicional del proceso, deberá informar sobre el debido cumplimiento o incumplimiento de las condiciones impuestas; y

"XXI. Las demás que establezcan los instrumentos normativos aplicables."

⁴ "Artículo 39. Cuando se constituya una garantía económica, ésta deberá cumplir con las formas que al efecto exijan las leyes aplicables y será beneficiaria la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado.

"Las garantías podrán constituirse de la siguiente manera:

"I. Depósito en efectivo;

"II. Fianza de institución autorizada;

"III. Hipoteca;

"IV. Prenda;

"V. Fideicomiso; o,

"VI. Cualquier otra que a criterio del Juez de Control cumpla suficientemente con esta finalidad.

"Estas garantías se regirán por las reglas generales previstas por la legislación procesal en materia civil vigente y demás legislaciones aplicables."

⁵ "Artículo 40. Cuando, durante el proceso, el órgano jurisdiccional haya impuesto la medida cautelar de garantía económica consistente en depósito de dinero, se estará a lo dispuesto en el artículo 173 del Código Nacional."

⁶ "Artículo 41. Cuando la garantía económica fijada como medida cautelar consista en el depósito de valores distintos al dinero, dichos bienes serán recibidos e inventariados por el Juez de Control y puestos bajo custodia de la autoridad correspondiente."

⁷ "Artículo 42. Cuando se otorgue al imputado el beneficio de aportar fianza legal o judicial, ésta deberá cumplir con los requisitos que para ello establece el Código Civil del Estado de Jalisco."



- Artículo 43⁸ ya que en él se estableció la aplicabilidad de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y de la Ley de Instituciones de Crédito para regular la figura del fideicomiso.
- Artículo 44,⁹ porque regulaba la prenda como forma de garantizar las obligaciones procesales del imputado.
- Artículo 45, primer párrafo en la porción normativa "*de conformidad con las disposiciones de la hipoteca voluntaria, previstas por el Código Civil del Estado de Jalisco, adquiriendo el carácter de acreedor la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado*";¹⁰ se invalidó por regular, en esos términos, la hipoteca como forma de garantizar las obligaciones procesales del imputado.
- Artículo 46,¹¹ ya que regulaba el embargo como medida cautelar, así como la forma en la que deberá publicitarse la afectación de bienes inmuebles.
- Artículo 57,¹² porque preveía la manera en la que debía operar la suspensión temporal en el ejercicio del cargo de los servidores públicos cuando se ordenara aplicar esa medida cautelar.

⁸ "Artículo 43. Cuando la garantía económica fijada como medida cautelar consista en fideicomiso se constituirá sobre bienes o derechos del fideicomitente, con arreglo a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley de Instituciones de Crédito.

"En el fideicomiso que se constituya tendrá carácter de fideicomitente el imputado o tercera persona y de fideicomisario la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado. El valor del contrato será por el monto que al efecto fije el órgano jurisdiccional."

⁹ "Artículo 44. La garantía prendaria también podrá otorgarse ante el juzgado que impuso la medida cautelar y, en lo conducente, serán aplicables las reglas establecidas por el Código Civil del Estado de Jalisco, podrá ser mediante transmisión de posesión o sin ella, en el primer caso la autoridad competente del juzgado correspondiente, será responsable de la guarda y custodia de los bienes otorgados en prenda, siendo beneficiaria de ella la Secretaría de la Hacienda Pública del Gobierno del Estado."

¹⁰ "Artículo 45. Cuando la medida cautelar de garantía económica consista en hipoteca, podrá ser otorgada por el imputado o por tercera persona, de conformidad con las disposiciones de la hipoteca voluntaria, previstas por el Código Civil del Estado de Jalisco, adquiriendo el carácter de acreedor la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado.

"El inmueble no deberá tener gravamen alguno y su valor comercial determinado por la Institución autorizada."

¹¹ "Artículo 46. Al decretarse la medida cautelar de embargo de bienes, se remitirá la resolución a la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado, la cual deberá cumplir estrictamente lo ordenado por el órgano jurisdiccional.

"Para el caso de embargo de inmuebles se ordenará el registro del gravamen correspondiente en la oficina del Registro Público de la Propiedad que corresponda."

¹² "Artículo 57. La aplicación de esta medida comprende tanto el impedimento para continuar desempeñando un cargo público por el que haya sido nombrado o electo, como para acceder a ellos."



- Artículos 63,¹³ 64¹⁴ y 65¹⁵ de la misma legislación local, ya que regulaban aspectos atinentes a la prisión preventiva oficiosa.

El Tribunal Pleno reiteró el criterio que ha sostenido en varios precedentes, respecto a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar el proceso penal, lo que excluye esa materia de las facultades de las entidades federativas, con fundamento en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

El Tribunal Pleno estableció que a partir de la fecha de entrada en vigor del decreto de la reforma constitucional, en la que se facultó exclusivamente al Congreso de la Unión para emitir la legislación única en materia procesal penal, los estados no pueden legislar al respecto, por lo que tampoco pueden señalar cuándo será aplicable el Código Nacional de Procedimientos Penales supletoriamente.

Comparto el criterio mayoritario sobre la falta de competencia de las Legislaturas Locales para regular el proceso penal. No obstante, formulo algunas aclaraciones, que resultan pertinentes tomando en cuenta el contenido del proyecto original y de la discusión que tuvo lugar en las sesiones del Pleno.

De acuerdo con lo que expresé en la sesión de uno de junio del presente año, me separo de cualquier consideración que implique, en primer término, realizar

¹³ "Artículo 63. La medida cautelar de prisión preventiva se cumplirá de manera tal que no adquiera las características de una pena, ni provoque otras limitaciones que las necesarias para evitar la fuga y para garantizar la seguridad de los demás internos y de las personas que cumplieren funciones o por cualquier motivo se encontraren en el reclusorio preventivo. En todo caso, el interno será tratado como inocente.

"Cualquier restricción que la autoridad encargada del Centro Penitenciario de Prisión Preventiva o de Reinserción Social del Estado impusiere al interno, deberá ser inmediatamente comunicada al órgano jurisdiccional."

¹⁴ Artículo 64. El órgano jurisdiccional remitirá su resolución a la autoridad encargada del Centro Penitenciario de Prisión Preventiva o de Reinserción Social del Estado, donde se formará el expediente respectivo, para el debido y exacto cumplimiento de la medida.

"La autoridad judicial deberá instruir a la autoridad encargada del recinto en que el interno se encontrare, acerca del modo de llevar a cabo la medida, el que en ningún caso podrá consistir en el encierro en celdas de castigo."

¹⁵ "Artículo 65. La prisión preventiva se ejecutará en establecimientos especiales diferentes de los que se utilizan para los condenados por sentencia firme, y cuando esto no sea posible, se llevará a cabo en los centros de reinserción social del Estado, en lugares absolutamente separados de los destinados para la ejecución de las sentencias.

"Las mujeres deberán ser internadas en lugares diferentes al de los hombres.

"La medida cautelar de prisión preventiva será cumplida en el reclusorio preventivo que designe el órgano jurisdiccional."



el contraste entre la ley local y el Código Nacional de Procedimientos Penales, a efecto de determinar su inconstitucionalidad. De manera reiterada he sostenido que el estudio de validez de la ley local en esta sede debe realizarse, primero, frente a la norma de rango constitucional, una vez realizado ese escrutinio en atención a la delegación de facultades que se plasma en la propia Constitución para que el Congreso de la Unión legisle en la materia de que se trate, se realice el análisis con lo que disponen las leyes generales o nacionales.

No obstante, también he sostenido que resulta necesario determinar si se está en algún supuesto de los que, de manera excepcional, es posible que sean regulados por el legislador local aun cuando se refieran a la materia procedimental penal, o que tengan incidencia en ella, precisamente porque la ley general o nacional así lo permita.

Por consiguiente, manifiesto mi reserva en relación con la afirmación absoluta de que las Legislaturas Locales carecen de facultades para legislar cualquier aspecto relacionado con la materia penal, pues en esa materia existen, se han reconocido, ámbitos de competencia a las Legislaturas Locales, sea en el régimen transitorio para facilitar la implementación de la reforma penal, sea en el aspecto orgánico, o como medidas complementarias de protección de los sujetos intervinientes en el proceso penal.

Por ejemplo, en materia de protección de testigos, el artículo 367 del Código Nacional de Procedimientos Penales permite que la legislación aplicable (puede ser local) establezca medidas que no necesariamente sean propias del procedimiento penal.

Ahora bien, como se expresaba en el proyecto original, la ley impugnada está relacionada con la reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, en cuyo artículo tercero transitorio se establece lo siguiente:

"Tercero. Dentro de los 180 días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, la Federación y las entidades federativas en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán contar con una autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso.

"Asimismo, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de creación de las autoridades de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso de la



Federación y de las entidades federativas, se deberán emitir los acuerdos y lineamientos que regulen su organización y funcionamiento."

La Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado de Jalisco incide en la materia penal, porque no se limita a integrar y organizar las facultades de la autoridad de supervisión de medidas cautelares y de la suspensión condicional del proceso, sino que estableció distintas medidas que definen, a su vez, los requisitos, condiciones y alcances de esas instituciones procesales.

La sentencia del Tribunal Pleno invalidó el artículo 34, sólo en sus fracciones I, III, V a IX y X, en la porción normativa "*del imputado o*", XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XIX y XXI, relativas a las facultades del área de supervisión de medidas cautelares y que se refieren a la forma en que se desahogan los procedimientos penales. Con todo respeto, estimo que el artículo 34 en su integridad debió ser invalidado, porque todo su contenido se refiere a la materia penal, y no únicamente las porciones normativas que se invalidaron, pues asigna funciones y obligaciones al área mencionada con una incidencia en la regulación procesal, y de manera indiscutible no tiene el carácter de complementaria, de índole orgánico, ni existe duda sobre si se encuentra en los casos excepcionales en los que el propio Código Nacional remite a las leyes locales.

En los artículos 39, párrafos segundo y tercero, 40, 41, 42, 43, 44 y 45 de la ley impugnada, se establecen requisitos y normas aplicables a las garantías económicas, dentro de las cuales se encuentran el depósito de valores, la fianza judicial, el fideicomiso, la prenda o la hipoteca.

Respecto a esas disposiciones, estuve de acuerdo con la posición mayoritaria que consideró que las entidades federativas carecen de facultades para regular ese tipo de medidas, y que tampoco se encuentra en su ámbito de competencia determinar cuál es la legislación aplicable para su otorgamiento o exhibición. Considero que se trata de cuestiones comprendidas en la materia procesal penal, cuya regulación está asignada en forma exclusiva a la Federación. En consecuencia, voté a favor de la invalidez total de esas disposiciones, con independencia de cualquier consideración que pudiera realizarse sobre su conformidad o no con el Código Nacional de Procedimientos Penales o sobre la pertinencia o corrección de los requisitos establecidos en esas normas generales.

Como última cuestión me referiré a la discusión que surgió en las dos sesiones en que se discutió este asunto, relativa a la invalidez por extensión de otras disposiciones de la ley impugnada.



En el presente asunto reitero el criterio que he expuesto en diversas ocasiones respecto a la procedencia o viabilidad del análisis para hacer extensivos los efectos de la declaración de invalidez de normas generales en la acción de inconstitucionalidad,¹⁶ conforme al cual esa extensión de efectos no se limita ni reduce a un solo supuesto, consistente en que la validez de las normas dependa necesariamente de las que fueron impugnadas y que se invalidan.

Al respecto, he considerado que la declaración de invalidez también debe hacerse extensiva cuando las normas en análisis pertenecen a un mismo sistema normativo. Se trata del caso en que en un sistema ya no tendrían razón de ser ciertas disposiciones porque precisamente en las consideraciones de la sentencia se estableció que es inválida cierta determinación del legislador de la que aquéllas también participan o son resultado. Por consiguiente, no deberían subsistir preceptos del mismo sistema normativo que adolecen del mismo vicio que fue evidenciado en la ejecutoria correspondiente.

En las sesiones correspondientes, propuse un conjunto de normas generales que debieron declararse inconstitucionales por extensión, con base en el criterio mayoritario que sirvió para determinar que las Legislaturas Locales carecen de competencia para legislar en materia de proceso penal. Considero que, al respecto, deben analizarse los casos en que se ha reconocido que las Legislaturas Locales tienen facultades para expedir normas complementarias que sean necesarias para implementar el procedimiento penal, como son las de tipo orgánico, o bien aquéllas a las que puntualmente remite el propio Código Nacional de Procedimientos Penales, como son las de protección de testigos.

Para llevar a cabo el ejercicio de identificación de esas normas, resultó relevante la definición de normas complementarias, como las de tipo orgánico, y el deslinde de éstas respecto de las que no tienen ese carácter por tratarse de disposiciones que regulan el proceso penal.

Las normas generales y porciones normativas cuya declaración de invalidez por extensión propuse y que no fueron acogidas por la mayoría son las siguientes:

- *Artículo 3. Contiene principios aplicables a la ejecución de las medidas cautelares.*

¹⁶ Votos concurrentes emitidos en las acciones de inconstitucionalidad 6/2015 y en la 5/2016.



"Artículo 3. En la aplicación de la presente ley se observarán como mínimo los principios siguientes:

"I. Presunción de Inocencia: Toda persona imputada se presume inocente, por lo que será considerada y tratada como tal para los efectos de esta ley, mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia firme emitida por el órgano jurisdiccional;

"II. Igualdad: La evaluación de riesgo deberá desarrollarse sin distinción de ningún tipo, en razones de origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de 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;

"III. Mínima afectación: deberán observarse las políticas menos intrusivas posibles para el imputado;

"IV. Objetividad: El proceso de evaluación deberá desarrollarse con base en información concreta y verificable;

"V. Imparcialidad y neutralidad: deberá desarrollarse objetivamente, sin inclinaciones a ninguna de las partes; y,

"VI. Confidencialidad: Deberá garantizarse la debida reserva de la información y abstenerse de proporcionarla a terceros ajenos al propósito de esta ley."

· *"Artículo 6. Regula facultades del Juez de Control.*

"Artículo 6. Toda resolución judicial que imponga, revoque, sustituya o modifique una medida cautelar o las condiciones de la suspensión condicional del proceso, deberá ser remitida de inmediato por el órgano jurisdiccional a la unidad estatal para que esta a su vez, se coordine con las unidades municipales y en su caso con las instancias auxiliares para su ejecución, supervisión y seguimiento."

• *Artículo 7. Regula funciones de supervisión en materia de medidas cautelares y suspensión condicional del proceso.*

"Artículo 7. Corresponde al Poder Ejecutivo a través de la fiscalía estatal y por conducto de la unidad estatal, coordinar y dirigir las acciones relativas a la



evaluación de riesgos, ejecución, supervisión y seguimiento de las medidas cautelares y las condiciones de la suspensión condicional del proceso impuestas por el órgano jurisdiccional."

- *Artículos 23, 24, 27, 28 y 29. Regulan el procedimiento de evaluación de riesgos, lo que podría considerarse una cuestión procesal*

"Artículo 23. La evaluación de riesgo es el análisis de las circunstancias personales, laborales, socioeconómicas u otras que la autoridad determine acerca del imputado y que pudieran representar un peligro de sustracción, de obstaculización del desarrollo de la investigación, riesgo para la víctima, ofendido, testigos o para la comunidad, a efecto de solicitar la medida cautelar idónea y proporcional a dicho imputado."

"Artículo 24. El procedimiento de evaluación de riesgo tiene por objeto proporcionar a las partes, la información objetiva y de calidad, necesaria para que el órgano jurisdiccional, a petición de las partes, pueda imponer, confirmar, modificar o revocar según el caso, la medida cautelar.

"Para los efectos de este artículo, se entenderá que la información es relevante en la medida en que contenga datos concretos relacionados con los criterios de riesgo procesal que señala el Código Nacional.

"La información proporcionada a las partes es de calidad cuando la veracidad de los datos proporcionados por el imputado fue verificada por la autoridad."

"Artículo 27. La evaluación podrá ser entregada por escrito o por cualquier medio electrónico con la debida oportunidad al Ministerio Público, con el objeto de ser analizadas y formuladas, en su caso, las solicitudes que consideren pertinentes en la audiencia. En caso de urgencia, la evaluación podrá hacerse de manera verbal en audiencia ante el Juez de Control, con la presencia de las partes."

"Artículo 28. El área encargada de la evaluación de riesgos deberá:

"I. Entrevistar al imputado previo a la discusión de imposición o modificación de cualquier medida cautelar, con el objeto de obtener información relevante para decidir sobre la necesidad de imponer las medidas cautelares y su idoneidad. Antes de empezar la entrevista, el funcionario debe hacerle saber al imputado el objetivo de la misma, que tiene derecho a que su defensor esté presente durante la entrevista, que puede abstenerse de suministrar información y que



aquella que proporcione no podrá ser usada en la investigación. La entrevista se podrá llevar a cabo sin la presencia del defensor, al cual puede renunciar ya que no se trata de un acto procesal sino administrativo.

- "Inmediatamente que la autoridad encargada de la elaboración de la evaluación de riesgos sea notificada por el Ministerio Público de una detención por flagrancia, caso urgente, o se ejecute una orden de aprehensión, se comunicará con la institución a la que será remitido el imputado, con la finalidad de solicitar que le faciliten sus instalaciones con un área determinada que cuente con los medios electrónicos necesarios y suficientes para llevar a cabo la entrevista, la cual podrá realizarse directamente o a través del sistema de comunicación a distancia o videoconferencia, antes de la discusión de imposición o modificación de una medida cautelar;
- "II. Verificar la información proporcionada por el imputado y recolectar aquella otra que sea relevante, de modo tal que éstas resulten adecuadas para que el imputado cumpla con sus obligaciones procesales;
- "III. Una vez recabada la información del imputado y realizadas las tareas de verificación que resulten procedentes, el entrevistador elaborará la evaluación de riesgo emitiendo la opinión técnica en la que se consigne el grado de riesgo que representa el imputado para el desarrollo de la investigación del delito, el riesgo o peligro que pueda correr la víctima o terceros, así como el riesgo de no comparecencia;
- "IV. Entregar al Ministerio Público, la información que le requiera, en términos del Código Nacional;
- "V. Elaborar reportes que contengan la información recabada en sus indagaciones y su evaluación de riesgo;
- "VI. Entregar al área de supervisión la información sobre la evaluación de riesgos de los imputados;
- "VII. Diseñar, modificar y evaluar los formatos e instrumentos de trabajo cuando así lo amerite de acuerdo a estándares objetivos;
- "VIII. El área de evaluación de riesgos podrá apoyarse para la obtención de información de las oficinas con funciones similares de la Federación o de las entidades federativas y sus municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia; y,



"IX. Las demás que establezcan los instrumentos normativos aplicables."

"Artículo 29. La entrevista se llevará a cabo en idioma español. En caso de que el imputado no hable o no entienda el idioma español, deberá ser asistido por traductor o intérprete para comunicarse con el entrevistador.

"Si se trata de una persona con algún tipo de discapacidad que le impida comunicarse, tiene derecho a que se le facilite un intérprete o aquellos medios tecnológicos que le permitan obtener de forma comprensible la información solicitada o, a falta de éstos, a alguien que sepa comunicarse con ella.

"En ningún caso las partes o testigos podrán ser traductores o intérpretes."

"Artículo 30. Para incentivar que el imputado suministre información veraz y completa, se le informará que dicha información no podrá ser usada para demostrar su participación en la conducta antisocial que se le atribuye."

• *Artículo 35. Regula una garantía del imputado, lo que es una cuestión procesal.*

"Artículo 35. El imputado tiene derecho a la protección de sus datos personales en términos de la legislación de la materia y sólo podrán ser proporcionados a las autoridades encargadas del seguimiento de la medida cautelar para los fines de la supervisión de su cumplimiento o a la persona que autorice el imputado."

• *Artículos 48, 49 y 50. Regulan facultades del Juez de Control y aspectos sustantivos de la medida cautelar de prohibición de salir del país.*

Artículo 48. Cuando se determine la medida cautelar de prohibición de salir del país, el órgano jurisdiccional requerirá la entrega del pasaporte y demás documentos que permitan la salida del territorio nacional, remitiendo copia de la resolución a la Secretaría General de Gobierno para que, de conformidad con sus atribuciones, dé aviso a la autoridad federal en materia de relaciones exteriores.

"El aviso a las autoridades señaladas también se realizará en caso de sustitución, modificación o cancelación de la medida."

"Artículo 49. Si la medida cautelar consiste en la prohibición de salir de la localidad de residencia del imputado o del ámbito territorial que fije el órgano jurisdiccional dentro de los límites del Estado, se comunicará la resolución respectiva a



la unidad estatal, la que de manera periódica requerirá a la unidad municipal para que visite el domicilio proporcionado por el imputado para corroborar que aún reside en la localidad y se prevendrá al imputado para que se presente ante dicha autoridad, con la periodicidad que la propia autoridad judicial establezca al fijar la medida.

"Durante la ejecución de esta medida, el imputado deberá comunicar a la unidad estatal que corresponda, el cambio de domicilio y cualquier otra circunstancia que permita su localización.

"En caso de incumplimiento, la Secretaría de Seguridad, así como las instituciones policiales de cada Municipio encargadas de la ejecución de la presente medida, darán aviso oportuno para los efectos procesales a que haya a lugar."

"Artículo 50. Cuando durante el proceso penal se determine la medida cautelar de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada por el órgano jurisdiccional ya sea pública, privada o de asistencia social, se señalará a quien resulte responsable de la ejecución, las modalidades con que la medida se habrá de cumplir, así como la periodicidad con la que se deberá informar."

• *Artículo 55. Regula obligaciones de la autoridad ejecutora, propias de la legislación procesal.*

"Artículo 55. La autoridad ejecutora informará sobre el cumplimiento o incumplimiento de la medida con la periodicidad determinada por la autoridad judicial.

"Esta prohibición no podrá afectar, en ningún caso, el derecho a la defensa del imputado."

• *Artículo 58. Regula obligaciones de la autoridad ejecutora en la suspensión temporal de servidores públicos.*

"Artículo 58. Tratándose de la suspensión temporal en el ejercicio del cargo, cuando se le atribuya un delito cometido por servidores públicos, se remitirá la resolución a la autoridad correspondiente y al superior jerárquico del imputado, para que materialmente ejecute la medida.

"En todos los casos, se remitirá junto con la resolución los datos necesarios para la efectiva ejecución de la medida y se deberá recabar del imputado o de las autoridades correspondientes, los informes que se estimen necesarios para verificar el cumplimiento de la suspensión."



- *Artículo 60, segundo párrafo. Regula los lineamientos de la localización electrónica, lo que es una cuestión procesal.*

"Artículo 60. Al dictarse la medida cautelar de colocación de localizadores electrónicos al imputado, la resolución que al efecto se dicte se comunicará directamente a la Unidad Estatal, a efecto de que dicha autoridad la ejecute.

"La ejecución de la medida estará sujeta a la normatividad del programa de monitoreo electrónico a distancia que expida el Ejecutivo del Estado de Jalisco, así como a su disponibilidad, sin que pueda mediar violencia o lesión a la dignidad o integridad física del imputado."

- *Artículo 61. Regula cuestiones procesales de la medida de arresto.*

"Artículo 61. Cuando se decrete el arresto sin vigilancia, el imputado informará al órgano jurisdiccional el domicilio en el que la medida habrá de cumplirse, sea en su propio domicilio o en el de otra persona. Previo a su resolución, la autoridad judicial pedirá el auxilio a la Unidad Estatal para que en coordinación con la unidad municipal que corresponda, verifique la existencia del lugar.

"Verificado lo anterior, el órgano jurisdiccional comunicará en su resolución el tiempo por el que habrá de desarrollarse la medida."

Estas son las razones principales que sustentan mi 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 12 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la acción de inconstitucionalidad 45/2019.

I. Antecedentes

1. En la sesión virtual de dos de junio dos mil veinte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 45/2019, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en el sentido de declararla procedente y parcialmente fundada; desestimarla respecto de algunas fracciones del artículo 34 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado Jalisco¹ y, finalmente, declarar la invalidez de distintas fracciones y porciones normativas de los artículos 1, 34, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 57, 63, 64 y 65 del mismo ordenamiento legal.

II. Razones de la mayoría

2. En primer lugar, la ejecutoria desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 34, fracciones II, IV, X –con excepción de la porción normativa “*del imputado o*”, XIV, XVIII y XX de la ley impugnada, porque no se alcanzó la mayoría calificada de 8 votos para lograr la invalidez de las mismas.
3. En segundo lugar, la sentencia declara la invalidez de los artículos 1o., párrafos primero –en su porción normativa “*y de justicia para adolescentes*”– y último; 34, fracciones I, III, de la V a la IX, X –en su porción normativa “*del imputado o*”, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XIX y XXI; 39, párrafos segundo y tercero; 40, 41, 42, 43, 44, 45, párrafo primero –en su porción normativa “*de conformidad con las disposiciones de la hipoteca voluntaria, previstas por el Código Civil del Estado de Jalisco, adquiriendo el carácter de acreedor la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado*”–; 46, 57, 63, 64 y 65 de dicha ley. Para llegar a esta determinación, se argumentó que las normas enlistadas vulneraban el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional, al invadir el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión para legislar en materia procedimental penal.
4. Aunado a lo anterior, el fallo extiende la declaratoria de invalidez a los artículos 4, 5, 36, 37, 38, 39, párrafo primero, y 47 del mismo ordenamiento, al considerar que estos preceptos compartían el mismo vicio de inconstitucionalidad.

¹ Expedida mediante el Decreto 27255/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de marzo de dos mil diecinueve.



5. Finalmente, la ejecutoria precisa que las declaraciones de invalidez decretadas surtirán efectos retroactivos al veintiséis de marzo de dos mil diecinueve a partir de la notificación de los puntos resolutive al Congreso del Estado de Jalisco y, además, ordena publicar la resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial y en la Gaceta de dicha entidad federativa.

III. Razones del disenso

6. Si bien es cierto que, de manera general, comparto el sentido de la resolución adoptada, considero pertinente formular el presente voto concurrente para dejar a salvo mi posición respecto de diversas cuestiones:
7. En el considerando sexto de la resolución, se declara la invalidez del último párrafo del artículo 1o. de la ley impugnada, que establecía la supletoriedad de diversas leyes, entre ellas el Código Nacional de Procedimientos Penales.
8. Para sustentar la decisión, la sentencia cita las acciones de inconstitucionalidad 22/2015 y 23/2015, resueltas por unanimidad de diez votos. Sin embargo, respetuosamente, considero que estos precedentes no son aplicables al presente caso, porque en ellos se analizó la supletoriedad del código procesal penal, pero bajo la perspectiva de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar y regular la investigación, procedimiento y sanción de delitos en materia de trata de personas.
9. Por otra parte, en el considerando noveno del fallo se resolvió invalidar la porción normativa "*del imputado o*" contenida en la fracción X del artículo 34 de la ley impugnada por vulnerar el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional. Aunque concuerdo con el sentido y la argumentación, desde mi perspectiva, la declaración de invalidez no debió limitarse a la porción normativa citada, sino que debió extenderse a la fracción X en su totalidad, por regular cuestiones procedimentales en materia penal.
10. En otro orden de ideas, en el considerando décimo cuarto, la sentencia invalida la porción normativa "*de conformidad con las disposiciones de la hipoteca voluntaria, previstas por el Código Civil del Estado de Jalisco, adquiriendo el carácter de acreedor la Secretaría de la Hacienda Pública del Estado*", contenida en el primer párrafo del artículo 45 de la ley tildada de inconstitucional. Al respecto, es necesario aclarar que voté a favor de este punto para lograr la mayoría calificada necesaria para declarar su invalidez, en ese solo apartado. No obstante, aclaro que, en mi opinión, el artículo impugnado, en su



totalidad, regula una cuestión de carácter procesal penal y, por ende, también resulta contrario al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución y debió invalidarse en su totalidad.

11. En ese mismo sentido, respecto de la declaración de invalidez determinada en el considerando décimo noveno del fallo, únicamente de la porción normativa "*y de justicia para adolescentes*" contenida en el primer párrafo del artículo 1o. de la ley en cuestión, comparto parcialmente esta conclusión, pues considero que el objeto de la ley es inconstitucional, ya que invade la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para regular todo lo relacionado con el sistema de justicia para adolescentes. Por ende, a mi juicio, la única porción normativa que debe subsistir son los primeros tres renglones del artículo, en los cuales se establece que las disposiciones de la ley son de orden público, interés social y de observancia general en el Estado de Jalisco, y todo el contenido restante debe invalidarse.
12. Por otra parte, debo precisar que coincido con la declaratoria de invalidez por extensión de los artículos 4, 5, 39, párrafo primero, y 47 porque comparten el mismo vicio de inconstitucionalidad que el resto de los preceptos invalidados. Sin embargo, aunque no se logró la mayoría calificada, en mi opinión, la extensión aludida debió alcanzar a los artículos 3, 10, primer párrafo, 23, 24, 27, 29, 33, 35 a 38, 48, 50, 55, párrafo segundo, 58, 59 y 61 de la Ley de Evaluación y Supervisión de Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso del Estado Jalisco.
13. Finalmente, en relación con los efectos de la invalidez decretada, me aparto de la consideración en la que se precisa que surte efectos de manera retroactiva al veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, esto porque, al tratarse de normas procesales, a mi criterio, su invalidez opera a partir de que se realicen las notificaciones respectivas.
14. En conclusión, aunque de manera general comparto el sentido de la resolución, la razón de este voto es dejar a salvo mi posición expresada en relación con las cuestiones desarrolladas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

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

III. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LA INTRODUCCIÓN DE ELEMENTOS AJENOS AL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL MUNICIPIO LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, A FIN DE DETERMINAR LA BASE DE DICHO TRIBUTO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.

IV. DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.

V. SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO. PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS CUOTAS PARA EL CASO DE LOS DERECHOS, DEBEN IDENTIFICARSE EL TIPO DE SERVICIO DEL QUE SE TRATA, ASÍ COMO EL COSTO QUE SU PRESTACIÓN REPRESENTA PARA EL ESTADO.

VI. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. LAS NORMAS QUE ESTABLEZCAN EL CÁLCULO DEL MONTO PARA SU PAGO CONSIDERANDO EL DESTINO DEL INMUEBLE DEL QUE ES PROPIETARIO O POSEEDOR EL BENEFICIARIO (HABITACIONAL O DOMÉSTICO, COMERCIAL O DE SERVICIO, INDUSTRIAL O BALDÍOS), VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y DE EQUIDAD TRIBUTARIAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 11 A 15 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA Y 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXICALI, AMBAS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).

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

VIII. LIBERTAD DE REUNIÓN. MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL.



IX. LIBERTADES DE EXPRESIÓN, DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. LOS EVENTOS PARTICULARES EN SALONES SOCIALES, PARA BODAS, XV AÑOS, BAUTIZOS Y OTROS, NO DEBEN CONDICIONARSE A UNA AUTORIZACIÓN PREVIA, LO QUE AFECTA DE MANERA DESPROPORCIONAL ESOS DERECHOS HUMANOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22, NUMERAL 8, INCISO 1), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA, BAJA CALIFORNIA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021].

X. LIBERTADES DE EXPRESIÓN, DE ASOCIACIÓN, Y DE REUNIÓN. SU EJERCICIO MEDIANTE LA CELEBRACIÓN DE EVENTOS PARTICULARES EN SALONES SOCIALES, NO PUEDE CONDICIONARSE AL PAGO DE DERECHOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 22, NUMERAL 8, INCISO 1), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA, BAJA CALIFORNIA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021].

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS Y VINCULA AL CONGRESO RESPECTIVO PARA QUE NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO AÑO FISCAL [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS DEL 11 AL 15 Y 22, NUMERAL 8, INCISO 1), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA Y 19 DE LA DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 21/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 26 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

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

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



RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veintisiete de enero de dos mil veintiuno mediante buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 11, 12, 13, 14, 15 y 22, numeral 8, inciso 1), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, publicadas en el Periódico Oficial del referido Estado el veintiocho de diciembre de dos mil veinte; señalando como órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las mencionadas normas al Congreso y al Gobernador Constitucional de la citada entidad federativa.

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** La accionante estimó violados los artículos 1o. 4o., 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 Derechos Civiles y Políticos.

3. Asimismo, expuso como argumentos de invalidez los que, en esencia, se sintetizan a continuación:

4. **Primero.** Los artículos 11 a 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, ambas de Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, resultan violatorios de los **principios de equidad y proporcionalidad tributarias previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General**, en los términos que se explican a continuación:

a) Las disposiciones impugnadas establecen que son sujetos de los derechos por el servicio de alumbrado público, las personas físicas o morales propietarias o poseedoras de predios que se benefician directa o indirectamente de ese servicio; y, al efecto, fijan diversas cuotas mensuales dependiendo del



destino que se otorgue a los predios, a saber, doméstico, comercial, de servicios o industrial.

b) Tratándose de los derechos por prestación de servicios, las tarifas deben determinarse con base en el costo que representa al Estado su prestación; empero, las normas impugnadas prevén las tarifas por derechos de alumbrado público tomando en consideración el uso o destino de los predios (domésticos, comercio, servicio, industria o baldío), lo que revela que toman en consideración elementos ajenos al costo real del servicio.

c) El hecho de que las tarifas por concepto de derechos de alumbrado público estén fijadas a partir del destino de los predios implica que, en realidad, atienden a la capacidad económica de las personas, lo que implica una violación al principio de proporcionalidad tributaria.

d) Además, esa forma de designar las tarifas implica una violación al principio de equidad tributaria, porque no se cobra el mismo monto a todas las personas aun cuando reciben el mismo servicio, sino que se genera una individualización atendiendo al uso que cada contribuyente dé al inmueble del que es propietario o poseedor.

e) Por la forma en que se encuentra configurado el derecho, podría darse el caso de que una misma persona pague más de una vez la tarifa establecida, si resulta propietaria o poseedora de más de un predio, lo que resulta incongruente con la naturaleza del servicio de alumbrado público que busca beneficiar a la comunidad y no a algunas personas en particular.

f) Cita como precedentes las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad 28/2019 y 21/2020, en las que se declaró la invalidez de diversas normas municipales que basaban el pago de derechos por el servicio de alumbrado público en elementos no relacionados con el costo que genera la prestación del servicio.

5. **Segundo.** El artículo 22, numeral 8, inciso 1), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, **vulnera los derechos a la libertad de reunión y a la privacidad o inti-**



midad previstos en los numerales 9 y 16 de la Constitución General, conforme a los razonamientos siguientes:

a) La indicada disposición establece el pago de derechos por permiso para eventos particulares celebrados en salones sociales –bodas, XV años, bautizos, etcétera–, lo que constituye una intrusión excesiva y desproporcionada en la vida privada de las personas.

b) Es admisible que se exijan permisos para la operación de los salones en los que se realicen eventos sociales, pero no permisos para la realización del evento en sí mismo, porque constituye una medida arbitraria y restrictiva de los derechos de reunión y vida privada.

c) El gobierno local no puede condicionar la práctica de actividades que, conforme a la Constitución Federal, pueden ser realizarse libremente por los individuos, a una autorización o permiso, por lo que el pago de derechos para la celebración de reuniones privadas constituye una injerencia arbitraria por parte de la autoridad municipal.

d) Cita como precedentes las sentencias dictadas en las acciones de inconstitucionalidad 34/2019 y 95/2020.

6. TERCERO.—**Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintiuno, 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**, a la que correspondió el expediente **21/2021** y designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

7. Por auto de ocho de febrero del mismo año, 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 en el término de quince días hábiles rindieran sus respectivos informes.

8. CUARTO.—**Informe de las autoridades.** Fue rendido en los términos siguientes:



9. **A. El Congreso del Estado de Baja California** rindió su informe, el cual, por proveído del Ministro instructor de veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, fue declarado **extemporáneo** –ya que el auto admisorio fue notificado a dicha autoridad legislativa, por conducto del despacho diligenciado por el Juez Sexto de Distrito en el Estado de Baja California en auxilio de las labores de este Alto Tribunal, el diecisiete de febrero del mismo año;¹ mientras que el escrito respectivo, enviado a través de una empresa de paquetería privada el doce de marzo de la indicada anualidad, fue recibido en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el dieciocho de marzo siguiente–.

10. **B. El gobernador del Estado de Baja California** (por conducto de su secretario general de Gobierno), rindió su informe en el que, en síntesis, expuso lo siguiente:

11. **a.** Respecto de los artículos 11 a 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, ambas de Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno –que prevén los derechos por el servicio de alumbrado público–:

- No existe precepto constitucional que prohíba al Congreso Estatal legislar respecto de la prestación del servicio de alumbrado público, siendo que las normas impugnadas cumplieron con todas las etapas del proceso legislativo, además de que su contenido obedece al pleno ejercicio de la libertad configurativa de la entidad.

- Conforme al artículo 115, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios tienen a su cargo la prestación del servicio de alumbrado público, por lo que es a ellos a quienes corresponde proponer a las Legislaturas Locales las tarifas aplicables por los derechos correspondientes. Así, las cuotas contenidas en las normas impugnadas fueron determinadas considerando el costo anual, global, general y actualizado ero-

¹ La notificación surtió efectos el día hábil posterior siguiente, esto es, el dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de quince días hábiles concedido corrió del diecinueve de febrero al once de marzo del mismo año.



gado por el Municipio en la prestación del servicio, dividido entre el número de predios registrados en el catastro municipal.

- Las tarifas guardan relación con el servicio prestado, es decir, con el costo que genera al gobierno que se permita a los particulares el uso de la red de alumbrado público, además de que tienen una vinculación directa y razonable con el beneficio que esos particulares obtienen, ya que no todas las personas reciben el mismo servicio sino que esto depende de la distancia e intensidad de las luminarias de la zona en que se encuentran los predios (zonas residenciales, comerciales o industriales), así como de su tamaño; esto es, en zonas comerciales e industriales existe más movilidad y los predios son más grandes, por lo que es necesario que exista mayor iluminación que permita una mejor seguridad, lo que repercute en el costo que representa la instalación y mantenimiento de las lámparas.

- El establecimiento de diversas cuotas tiene una justificación, a saber, que existen diversas categorías de contribuyentes derivadas de las desigualdades económicas y materiales que entre ellos se configuran, de modo de que quienes obtengan un diferente grado de aprovechamiento de los servicios públicos deben ser tratados de manera proporcional, de acuerdo con el beneficio aproximado obtenido por el usuario.

- Las personas beneficiarias directas se encuentran en un plano distinto, lo que justifica que el tratamiento fiscal sea diferente, en la medida en que el costo debe ser igual para quienes reciben idéntico servicio, pero debe diferir para quienes reciben uno disímil. De ahí que es correcto que entere un monto mayor quien utilice en mayor medida el servicio de alumbrado público, además de que debe atenderse al uso o destino y tamaño de los predios.

12. **b.** Respecto del artículo 22, numeral 8, inciso 1), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno –que prevé los derechos por permiso para eventos particulares–:

- La porción normativa impugnada contiene una tarifa que únicamente constituye una variación del pago de derechos por permiso para eventos particulares, que atiende al tipo de evento que se llevará a cabo, pero de ninguna manera implica una intromisión a la intimidad de las personas, porque no con-



lleva la realización de algún acto de intervención en el desarrollo o dirección del evento.

- Es constitucionalmente válido que la porción normativa impugnada establezca la exigencia de un permiso adicional para autorizar la realización de un evento atendiendo a su clasificación, dado que ello no impacta en el derecho de reunión o en la vida privada del ciudadano.

13. 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 veintitrés de abril de dos mil veintiuno, se tuvieron por recibidos los de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en su calidad de parte accionante. Finalmente, por auto de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, se declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

14. 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 anterior Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con el quinto transitorio² de la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 11, 12, 13, 14, 15 y 22, numeral 8, inciso 1), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

15. SEGUNDO.—**Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos

² "Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."



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; mientras que el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que "el plazo para ejercitar 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". Lo que permite establecer que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la presentación de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente a aquel en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, **sin que deban excluirse los días inhábiles**, en la inteligencia de que, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar el primer día hábil siguiente.

16. En el caso, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el **lunes veintiocho de diciembre de dos mil veinte**. De ahí que el plazo de treinta días naturales para ejercer la acción de inconstitucionalidad **corrió del martes veintinueve de diciembre de dos mil veinte al miércoles veintisiete de enero de dos mil veintiuno**.

17. Por tanto, si el escrito de demanda relativo a la presente acción de inconstitucionalidad fue presentado por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** el **veintisiete de enero de dos mil veintiuno** mediante buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es claro que su promoción resulta **oportuna**.

18. TERCERO.—**Legitimación**. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General, 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."

19. Disposición que ha sido interpretada en la jurisprudencia P./J. 7/2007 de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.",³ conforme a la cual las acciones

³ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de dos mil siete, página mil quinientos trece, con número de registro digital: 172641, que dice: "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



de inconstitucionalidad contra leyes locales pueden promoverse, entre otros, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

20. En el caso, la demanda fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su presidenta **María del Rosario Piedra Ibarra**; cargo que acredita con la copia certificada de su designación por el Pleno del Senado de la República para el periodo del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

21. Por tanto, si se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 11, 12, 13, 14, 15 y 22, numeral 8, inciso 1), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, ambas de Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno –por considerarlos violatorios de los derechos humanos de la libertad de reunión, de privacidad o intimidad, así como de los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones–, dicha comisión **tiene legitimación** para promover la acción de inconstitucionalidad.

22. Sobre este punto se citan como precedentes las acciones de inconstitucionalidad 28/2019⁴ y 107/2020,⁵ en las que se reconoció a la mencionada

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."

⁴ Fallada el treinta de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, con voto en contra de los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del considerando tercero relativo a la legitimación.

⁵ Fallada el trece de octubre de dos mil veinte por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas con reservas, con voto en contra del Ministro Aguilar Morales, respecto del considerando tercero relativo a la legitimación.



Comisión Nacional de los Derechos Humanos legitimación para impugnar temas tributarios.

23. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las partes no plantearon causas de improcedencia, ni de oficio se advierte la actualización de alguna, por lo que procede emprender el análisis de los conceptos de invalidez.

24. QUINTO.—**Estudio de fondo.** De los conceptos de invalidez hechos valer por la comisión actora, se desprende que la litis en la presente vía se circunscribe a analizar diversos artículos de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ensenada y de Mexicali, ambos de Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno –impugnados como sendos sistemas normativos–, específicamente en cuanto a los dos temas destacados siguientes:

A. Los artículos 11, 12, 13, 14 y 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, ambos de Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, transgreden los principios de equidad y proporcionalidad tributarias, porque establecen las **tarifas por derechos de alumbrado público** considerando el uso o destino de los predios y, por ende, **toman como base elementos ajenos al costo real del servicio.**

B. El artículo 22, numeral 8, inciso 1), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, vulnera los derechos a la libertad de reunión y a la privacidad o intimidad, ya que prevé **un derecho para realizar eventos particulares en salones sociales**, lo que constituye una **medida arbitraria y restrictiva de los derechos de reunión y vida privada.**

25. A continuación, se procede al estudio separado de ambos temas:

26. **Tema A. Tarifas por derechos de alumbrado público que toman como base elementos ajenos al costo real del servicio.** La pretensión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ciñe a que los artículos 11, 12, 13, 14 y 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada –que constituyen un sistema normativo porque guardan una relación de dependencia al regular un tributo en su conjunto–, y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali,



ambas de Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, al establecer que las tarifas por derechos de alumbrado público se determinan con base en el uso o destino de los predios (doméstico, comercio, servicio o industria), toman en consideración elementos ajenos al costo real del servicio; además de que esas tarifas implican un trato desigual a los gobernados, puesto que no se cobra el mismo monto a todas las personas a pesar de que reciben el mismo servicio.

27. A efecto de analizar la cuestión planteada, se retoman, **sólo en lo conducente al tema de trato**, las consideraciones expuestas por este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 28/2019**,⁶ en la que se analizó el artículo 14 de la Ley número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, que establecía la tarifa por derechos de alumbrado público con base en aspectos que no tenían que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, como era el **destino**, ubicación y medida del predio.

28. Para ello, es necesario indicar que del contenido del artículo 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de la Constitución General,⁷ se desprende que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado

⁶ Fallada el treinta de septiembre de dos mil diecinueve por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, con voto en contra de los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek respecto del considerando quinto relativo al estudio de fondo del artículo 14 de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

⁷ **"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.



público. Asimismo, de esas normas se advierte que **los Municipios tienen derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo**, y que, conforme al principio de reserva de ley –que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa–, es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

29. Es decir, corresponde a las Legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar y éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

30. Ahora, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸ regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel Federal como en los Estados, la Ciudad de México y los Municipios, a saber, los principios tributarios de reserva de ley, proporcionalidad y equidad, y destino al gasto público; siendo que los "derechos", como cualquier tributo, deben ceñirse a estos principios del derecho tributario, desde

"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."

⁸ **"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."



luego, atendiendo a sus particularidades. Y, en ese tenor, los "derechos" deben cumplir con los principios de proporcionalidad y equidad, pero de manera diferenciada a la forma en que son exigibles tratándose de "impuestos" –lo que abarca, desde luego, a los "derechos por servicios"–, en términos de la jurisprudencia P./J. 2/98 de este Tribunal Pleno, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."⁹

31. En efecto, el Pleno de este Alto Tribunal ha establecido que para que los derechos por servicios respeten los principios tributarios de proporcionalidad y equidad es necesario, por una parte, que **la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de dicho tributo, tengan en cuenta el costo que para el Estado representa prestar el servicio** de que se trate y, por la otra, que **las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciben servicios análogos.**

32. De esta forma, para estar en posibilidad de analizar la proporcionalidad y equidad de las disposiciones que establezcan un derecho por servicios, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, ya que sólo así se podrá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable resulta congruente con el costo que repre-

⁹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cuarenta y uno, con número de registro digital: 196934, que dice:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entenderse: 'las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten', **de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.**"



sentada para la autoridad prestar ese servicio, **de modo que no pueden tomarse en consideración aspectos ajenos a ese costo**, porque ello daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso.

33. De ahí que el hecho de que se establezca en una norma jurídica que el monto de los derechos por servicios se determinará atendiendo a la situación particular del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva –aspecto que pudiera ser correcto en el caso de los impuestos–, no es correcto en el caso de los derechos, **ya que en este supuesto debe tomarse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio**. Sirven de apoyo las jurisprudencias P./J. 41/96 de este Tribunal Pleno, de rubro: "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA."¹⁰ y la diversa P./J. 3/98 también de este Tribunal Pleno, de

¹⁰ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IV, julio de mil novecientos noventa y seis, página diecisiete, con número de registro digital: 200083, que dice:

"DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de este Alto Tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio concreto en favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios ('COOPERACIÓN, NATURALEZA DE LA', jurisprudencia 33 del *Apéndice* de 1975, 1a. Parte; AR. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; AR. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; AR. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado ('DERECHOS POR EXPEDICIÓN, TRASPASO, REVALIDACIÓN Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES', Volúmen CXIV, 6a. Época, Primera Parte; 'DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.', Vol. 169 a 174, 7a. Época, Primera Parte; 'AGUA POTABLE, SERVICIO MARÍTIMO DE. EL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE



rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."¹¹

HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CÚBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARÍTIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO.; Informe de 1971, Primera Parte, página 261). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como 'las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público' (AR. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y AR. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la Administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

¹¹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de mil novecientos noventa y ocho, página cincuenta y cuatro, con número de registro digital: 196933, que dice:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares."



34. En resumen, para la cuantificación de las cuotas para el caso de los derechos por servicios, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que representa al Estado prestar ese servicio, ya que **no pueden considerarse para esos efectos aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo**, en virtud de que ello implicaría que se violen los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el citado artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, 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.

35. Cabe indicar que la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Baja California, en su artículo 7, reconoce como una clasificación de las contribuciones a los derechos que, en su diverso numeral 9, son definidos como "las contraprestaciones establecidas en las leyes fiscales, **por los servicios de carácter administrativo que presten los Ayuntamientos**, en su función de derecho público".

36. Pues bien, es de atenderse al texto de las normas impugnadas, que dicen:

Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno:

**"Título tercero
Derechos
Capítulo I**

"Derechos por servicio de alumbrado público.

"Artículo 11. Es objeto de este derecho, la prestación del servicio de alumbrado público, incluyendo su operación, ampliación, rehabilitación, reposición y mantenimiento, que se presta por el Ayuntamiento a través de sus dependencias, en la vía pública, en calles, avenidas, bulevares, caminos vecinales, plazas, parques, jardines y otros lugares de uso común, por medio de la red de alumbrado público en el Municipio de Ensenada, Baja California.



"Son sujetos obligados al pago de este derecho, los beneficiarios del servicio de alumbrado público a que se refiere el párrafo anterior, propietarios o poseedores de los inmuebles que se indican en **las tarifas que se mencionan en el siguiente artículo conforme al uso del bien inmueble.**"

"Artículo 12. Este derecho se causará mensualmente conforme a la cuota fija que, en Unidad de Medida y Actualización (UMA), se establece a continuación y que deriva del costo que representa para el Municipio prestar este servicio:

"Inmueble	Unidad de Medida y Actualización vigente
"1. Uso habitacional	0.29 veces/mes
"2. Uso comercial	1.51 veces/mes
"3. Uso industrial	12.42 veces/mes

"Las cuotas del presente derecho se determinaron y aprobaron, tomando en cuenta el costo que representa para el Municipio prestar el servicio de alumbrado público a los beneficiarios del mismo, considerando el costo por el suministro de energía eléctrica para la prestación del servicio, los costos por la operación, servicios contratados a terceros, mantenimiento y reposición del alumbrado público, incluyendo gastos administrativos y sueldos y salarios del personal, involucrados directamente con dicho servicio.

"Lo anterior en cumplimiento a los principios establecidos en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en cuenta a los beneficiarios del servicio en el Municipio."

"Artículo 13. No estarán obligados al pago de este derecho los inmuebles de uso público de las entidades públicas federales, estatales y municipales."

"Artículo 14. El pago deberá realizarse dentro de los primeros 10 días siguientes al mes en que se cause, en las oficinas recaudadoras municipales y demás instancias o establecimientos autorizados para tal efecto.

"El citado plazo y lugar de pago, podrá modificarse o ampliarse en beneficio de los contribuyentes, cuando existan acuerdos entre el Municipio con otras



instancias públicas o privadas, que permitan simplificar el entero de la contribución. Para tal efecto, las instancias competentes del Municipio podrán celebrar convenios a través de los cuales se logre lo indicado con anterioridad."

"Artículo 15. Los ingresos que se perciban por el derecho establecido en esta sección, se destinarán prioritariamente al pago de conceptos que se requieran para el debido servicio, operación y mantenimiento del alumbrado público que proporciona el Municipio, incluyendo su ampliación y renovación, así como, en su caso rubros de sueldos y honorarios relacionados con este servicio."

Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno:

"Título quinto

"4 Derechos ...

"Capítulo II

"3 Derechos por la prestación de servicios ...

"02 Derecho por servicio de alumbrado público

"Artículo 19. Son sujetos de este derecho las personas físicas o morales, que obtienen un beneficio directo o indirecto, derivado de la prestación del servicio de alumbrado público, sin importar que la fuente del alumbrado público, se encuentre o no ubicado frente a su predio, **por razón de su domicilio y de las actividades económicas que realice.**

"Es objeto de este derecho, la prestación del servicio de operación, ampliación, rehabilitación, reposición y mantenimiento de alumbrado público que el Municipio por cuenta propia o de terceros legalmente facultados para ello, otorga a favor y en beneficio de los habitantes del Municipio de Mexicali, Baja California, derecho que se sujetará a lo siguiente:

"1. Por el servicio, mantenimiento y operación de la red de alumbrado público, se causarán los conceptos señalados en la presente ley, conforme a lo



dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción III, inciso b), toda vez que los Municipios tienen a su cargo la prestación del servicio de alumbrado público; por lo tanto, corresponde al Ayuntamiento de Mexicali, realizar el cobro a los particulares por la prestación del mismo.

"2. Este derecho se causará mensualmente, de conformidad con **la clasificación de usuarios en razón al tipo de predio**, conforme a las siguientes cuotas:

"	Costo mensual en UMA
"a) Doméstico	0.18 veces
"b) Comercial y servicio	0.85 veces
"c) Industrial	10.00 veces

"Para cualquier tipo de servicio no previsto se estará a lo estipulado en el inciso b).

"Las cuotas a que se refiere este apartado, fueron determinadas y aprobadas, considerando el costo anual, global, general, actualizado erogado por el Municipio en la prestación de este servicio entre el número de predios registrados en el Catastro del Municipio.

"Para la aplicación de la tarifa del cobro de este derecho se estará a lo siguiente:

"a) Son **contribuyentes de tipo doméstico**. Todos aquellos cuyo **predio** este dedicado exclusivamente para **uso habitacional**.

"b) Son **contribuyentes de tipo comercial y de servicio**. Todos los **predios** que **su actividad socioeconómica consista en el intercambio, compra y venta de bienes y servicios**.



"c) Son **contribuyentes de tipo industrial**. Todos aquellos cuyo **predio se dedique a una actividad económica basada en la producción y transformación de materia prima en bienes elaborados o semi elaborados**. Así como los que se encuentren comprendidos dentro de una **zona declarada expresamente como zona industrial** en los programas de desarrollo urbano de población.

"No se estará obligado al pago de este derecho, tratándose de los predios que alojen servicios públicos brindados por las entidades públicas federales, estatales y municipales, así como de aquellos en los que se desarrollen servicios de bombeo de agua potable o aguas negras de servicios públicos, servicios para bombeo de agua para riego agrícola en baja tensión y servicio para bombeo de agua para riego agrícola en media tensión.

"Para el caso de **terrenos baldíos o no edificados** o que **teniendo construcciones se encuentren en estado de abandono**, se establece una cuota fija mensual equivalente a 0.18 veces la Unidad de medida y actualización, que se reflejará dentro del estado de cuenta del impuesto predial, misma que deberá liquidarse al vencimiento del periodo correspondiente, en las oficinas de la Tesorería Municipal, o bien en los organismos o empresas autorizadas para tal efecto, previo convenio, quienes expedirán el recibo correspondiente.

"En relación al párrafo anterior, también se podrá enterar el pago anualmente dentro del estado de cuenta del impuesto predial, sin el descuento otorgado en el impuesto predial en los meses de enero, febrero y marzo."

37. Como puede advertirse, los artículos 11 a 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, se encuentran previstos en el título tercero denominado "Derechos", capítulo I intitulado "Derechos por servicio de alumbrado público"; mientras que el artículo 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, se encuentra inmerso en el título quinto denominado "Derechos", capítulo II intitulado "Derechos por la prestación de servicios"; además de que, en su texto, establecen la regulación que corresponde a los derechos por servicio de alumbrado público –que incluye su operación, ampliación rehabilitación, reposición y mantenimiento–, designando como



sujetos obligados a los propietarios o poseedores de inmuebles –a quienes se les considera los beneficiarios del servicio en función de que su domicilio se encuentra en los respectivos Municipios y en virtud de las actividades que realizan–.

38. Así, tanto a partir de la nomenclatura que fijó el legislador como del supuesto normativo que regulan, a saber, el tributo que recae al servicio público de alumbrado público –que, se insiste, es competencia de los Municipios–, se infiere que las normas impugnadas contienen, efectivamente, un "derecho" que, como se ha expresado, impone a los contribuyentes referidos en el párrafo precedentes el deber de pagar por concepto de ese servicio una cuota **a partir del uso o destino que otorguen al inmueble del que son propietarios o poseedores los llamados beneficiarios (habitacional o doméstico, comercial o de servicios, industrial e, incluso, baldíos).**

39. Ciertamente, aun cuando los indicados numerales señalan que las cuotas establecidas se emitieron tomando en consideración el costo que erogan los Municipios para la prestación del servicio de alumbrado público, lo cierto es que las mencionadas cuotas se sustentan en el uso o destino que se otorgue a los predios, ya que para obtener el monto a pagar se debe realizar una distinción respecto a si los predios se utilizan para fines residenciales, comerciales, de servicio, industriales o si son baldíos, lo que evidencia que para establecer la tarifa por concepto de derecho por el servicio de alumbrado público se tomaron en consideración aspectos ajenos al costo que representa a la autoridad su prestación.

40. En esa virtud, las normas cuestionadas son contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que los derechos por el servicio de alumbrado público **no atienden al costo real del servicio proporcionado por los Municipios, sino a la situación particular del contribuyente**, porque establecen que este tributo será calculado a partir del tipo de destino que se dé al inmueble (doméstico, comercio, servicio, industria o baldío), lo que podría ser revelador incluso de la capacidad económica del sujeto obligado, pero de ninguna manera de la erogación que implica a esos Municipios prestar el servicio.

41. En efecto, para calcular el monto del servicio de alumbrado público no se atiende efectivamente al costo que le representa al ente gubernamental



prestar ese servicio, sino que introduce elementos ajenos a éste para determinar el monto del derecho que se debe enterar, como es el uso o destino que se dé al inmueble, lo que provoca que los contribuyentes no tributen de manera proporcional desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada "derecho".

42. Esto es, la Legislatura Local estableció en los numerales en estudio la tarifa del servicio de alumbrado público a partir de aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa a los Municipios prestar ese servicio, sino, en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del uso o destino que se le otorgue al predio; lo que, evidentemente, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria.

43. Pero, además, es claro que las disposiciones legales en análisis también vulneran el principio de equidad tributaria, en virtud de que el cobro de esta contribución no es igual para todos los sujetos a quienes se dirige la prestación del servicio público, a pesar de encontrarse en la misma situación jurídica, es decir, las normas en cuestión permiten el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio.

44. Por otra parte, es de destacarse que el vicio detectado se ubica medularmente en los artículos 11 –específicamente en la última parte de su segundo párrafo– y 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, y 19, numeral 2, de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, ambas de Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, dado que es en estas normas y porciones normativas en las que se establece el cálculo del monto a pagar por concepto de los derechos por el servicio de alumbrado público considerando el destino del inmueble del que es propietario o poseedor el beneficiario.

45. Sin embargo, debe considerarse que ese vicio, atento a su naturaleza, alcanza a todas las normas que regulan esos derechos, es decir, a la totalidad de las porciones normativas contenidas en los artículos 11 a 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno –por cierto, señaladas como impugnadas por la parte accionante como un sistema normativo– toda



vez que, efectivamente, sí constituyen ese sistema dada la íntima relación o dependencia que existe entre esas disposiciones legales, puesto que éstas, en sus diferentes porciones normativas, describen el objeto del tributo y la definición del servicio de alumbrado público, además de que establecen quiénes serán los sujetos obligados y los exentos, así como la forma en que se cobrará el tributo, se enterará al Ayuntamiento y se destinará al gasto público; **esto es, la totalidad de las disposiciones legales impugnadas, de manera interrelacionada, conforman la mecánica tributaria del mismo derecho.**

46. Por tanto, al tratarse de artículos vinculados estrechamente dentro de un sistema y que fueron impugnados directamente por la accionante, es patente que al existir un vicio en las porciones normativas que contienen las tarifas y la mecánica para obtener el monto a enterar, ya no tiene razón de ser el resto del contenido de las disposiciones en comento, relativas al objeto del derecho, sujetos exentos, tiempo y lugar de pago y, destino de la contribución, toda vez que ya no existe forma alguna de hacer exigible el pago del tributo; y en cambio, de prevalecer, podrían generar incertidumbre sobre la posibilidad o el alcance de su aplicación.

47. De ahí que, con base en el criterio sustancial contenido en la jurisprudencia P./J. 85/2007 de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE JUSTIFICA LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ Y CONSECUENTE EXPULSIÓN DE TODO EL SISTEMA NORMATIVO IMPUGNADO, Y NO SÓLO DE LAS PORCIONES NORMATIVAS DIRECTAMENTE AFECTADAS DE INCONSTITUCIONALIDAD.",¹² aplicable por mayoría de razón, las normas en comento también deben quedar insubsistentes.

48. Luego, en atención a lo expresado en este subapartado, se concluye que los artículos 11 a 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil vein-

¹² Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página ochocientos cuarenta y nueve, con número de registro digital: 170877.



tiuno, son violatorios de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias; **de ahí que se declara su invalidez.**

49. **Tema B. Pago de derechos para realizar eventos particulares en salones sociales.** La pretensión de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ciñe a que el artículo 22, numeral 8, inciso 1), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, que establece el pago de derechos por la expedición de permisos municipales para realizar eventos particulares en salones sociales (bodas, XV años, bautizos y otros), implica una intrusión excesiva y desproporcionada en la vida privada de las personas que viola los derechos a la libertad de reunión y a la privacidad o intimidad.

50. A efecto de analizar la cuestión planteada, conviene retomar el criterio y las consideraciones torales expresadas por este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 95/2020**,¹³ en la que, en lo que interesa, se analizaron disposiciones contenidas en diversas leyes de ingresos de diferentes Municipios de Sonora para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, que establecían el cobro de derechos por la expedición de autorizaciones para fiestas sociales y familiares, en casa propia o salones; precedente que, a su vez, se apoyó en la diversa **acción de inconstitucionalidad 34/2019**,¹⁴ en la que, también en lo que interesa, se estudiaron preceptos contenidos en diversas leyes de ingresos de diferentes Municipios de San Luis Potosí para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve, que preveían el pago de un derecho por la emisión de permisos para realizar eventos sociales particulares como bodas, XV años, bautizos, fiestas particulares, bailes con motivo de cumpleaños, entre otros, en casa propia o de terceros, con la condicionante que sean sin fines de lucro.

¹³ Fallada el veintidós de septiembre de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat con algunas consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI relativo al "Libertad de reunión".

¹⁴ Fallada el dos de diciembre 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, respecto al derecho a la intimidad y libertad de reunión.



51. Así, es necesario hacer referencia al artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte en la que establece que "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito"; sobre lo cual la Primera Sala de este Alto Tribunal, en la tesis 1a. LIV/2010, de rubro: "LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.",¹⁵ ha distinguido el derecho de asociación del derecho de reunión, precisando que si bien comparten ciertos aspectos tienen una connotación distinta, pues el primero encierra un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica, entre otras cuestiones, la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección, mientras que la **libertad de reunión**, aunque se encuentra íntimamente relacionada con la de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse temporalmente con otras personas, en un ámbito privado o público, pacíficamente, con un objeto determinado y sin que se forme una persona jurídica autónoma.

52. Sobre el derecho de reunión, es de destacarse que se encuentra reconocido también en los artículos 20.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, XXI de la

¹⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, página novecientos veintisiete, con número de registro digital: 164995, que dice:

"LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS. El derecho de libertad de asociación consagrado en el artículo 9o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no debe confundirse con la libertad de reunión prevista en el mismo artículo constitucional. El primero es un derecho complejo compuesto por libertades de índole positiva y negativa que implica entre varias cuestiones la posibilidad de que cualquier individuo pueda establecer, por sí mismo y junto con otras personas, una entidad con personalidad jurídica propia, cuyo objeto y finalidad lícita sea de libre elección. En cambio, la libertad de reunión, aunque es un derecho que mantiene íntima relación con el de asociación, consiste en que todo individuo pueda congregarse o agruparse con otras personas, en un ámbito privado o público y con la finalidad lícita que se quiera, siempre que el ejercicio de este derecho se lleve a cabo de manera pacífica. La diferencia sustancial entre ambos derechos es que la libertad de asociación implica la formación de una nueva persona jurídica, con efectos jurídicos continuos y permanentes, mientras que una simple congregación de personas, aunque puede compartir los fines u objetivos de una asociación, se caracteriza por una existencia transitoria cuyos efectos se despliegan al momento de la reunión física de los individuos."



Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 15 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.¹⁶

53. A partir de estas normas este Alto Tribunal sostiene que el derecho humano a la reunión es la aglomeración intencional y temporal de personas en un espacio privado o público con un propósito concreto, que se debe llevar a cabo pacíficamente y que debe tener un objeto lícito.

54. Consecuentemente, se abarca todo tipo de reunión bajo cualquier motivación (sea de índole religiosa, cultural, social, económica, deportiva, política, etcétera), como marchas, plantones, manifestaciones en plazas públicas o vías de comunicación, procesiones, peregrinaciones, entre muchas otras. La característica definitoria radica entonces en la concentración de dos o más personas en un lugar determinado.

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

56. El objeto lícito se da cuando el motivo de la reunión no es la ejecución concreta de actos delictivos. El vocablo "pacíficamente" se encuentra íntima-

¹⁶ "Artículo 20.

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

"Artículo 21. Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás."

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

"Artículo 15. Derecho de reunión. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás."



mente relacionado con el objeto lícito a que alude expresamente el artículo 9o. de la Constitución General. Para este Tribunal Pleno, una congregación de personas será pacífica cuando no se lleven a cabo fácticamente actos de violencia o a través de la reunión se incite a actos de discriminación o discurso de odio que tengan una materialización real.

57. Y, en esos términos, el ejercicio de la libertad de reunión **no puede condicionarse ni restringirse a una autorización previa por parte del Estado**, pues ello implicaría que el disfrute de ese derecho dependa enteramente de la decisión de las autoridades, limitación que no encuentra ningún tipo de respaldo en el artículo 9o. de la Constitución General ni en el resto de las disposiciones convencionales con rango constitucional previamente analizadas, menos tratándose de espacios privados donde los gobernados ejercen libremente su posesión y dominio.

58. Pues bien, conviene atender al texto de la porción normativa impugnada, que dice:

"Título tercero

"Derechos ...

"Capítulo II

"Servicios que presta la secretaría general a través de: ...

"IV. Dirección de Comercio, Alcoholes y Espectáculos Públicos

"6. Recepción y análisis de documentos y expedición de permisos referentes a la realización de espectáculos públicos y eventos de diversión."

"Artículo 22. Para la realización de eventos, espectáculos públicos y de diversión, deberá entregarse la documentación necesaria que se establece en las disposiciones legales correspondientes, previo el pago de los derechos que se causen de acuerdo a la siguiente:

"Tarifa:

"Unidad de Medida y Actualización



"(UMA)vigente

"... 8. **Eventos particulares:**

"1) Salones sociales:

"a) **Bodas**..... 6.75 UMA

"b) **XV años**..... 6.75 UMA

"c) **Bautizos**..... 6.75 UMA

"d) **Otros**..... 6.75 UMA ..."

59. Como puede apreciarse, el artículo 22, numeral 8, inciso 1), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, prevé el cobro de un derecho para la realización de eventos particulares en salones sociales (bodas, XV años, bautizos y otros). Es decir, la norma impugnada establece la obligación de pagar un derecho para que se permita a los gobernados que se reúnan en salones con motivo de los eventos sociales antes mencionados y otros, lo que revela que incide en el alcance o contenido de la libertad de reunión, pues, se insiste, la condiciona al pago de un derecho y, por ende, de la autorización del ente competente.

60. Así, es pertinente atender a las consideraciones sostenidas por este Tribunal Pleno en la ya citada **acción de inconstitucionalidad 95/2020**, en la que, se insiste, se analizaron disposiciones contenidas en diversas leyes de ingresos de diferentes Municipios de Sonora para el ejercicio fiscal de dos mil veinte, que establecían el cobro de derechos por la expedición de autorizaciones para fiestas sociales y familiares, en casa propia o salones; consideraciones que, en lo atinente al presente asunto, indican:

"... De ahí que, **por lo que hace a la generalidad de las normas impugnadas que prevén el cobro de un derecho por la emisión de un permiso para que los gobernados se reúnan en sus casas o salones, con motivo de los eventos sociales antes mencionados**, conforme a lo antes expuesto, es



clara su inconstitucionalidad, pues condicionan el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de dichos Municipios al pago para la obtención del permiso respectivo, restricción que carece de fundamento constitucional.

"Consideración que si bien no resulta aplicable para la cuota establecida en el artículo 28, fracción II, numeral 3, de la Ley número 100 de Ingresos y Presupuesto de Ingresos del Ayuntamiento del Municipio de Banámichi, pues éste refiere autorizaciones para eventos y reuniones públicas que por su naturaleza indican ánimo de lucro; no obstante, no la exenta de su inconstitucionalidad, pues en principio, se advierte que dicha porción normativa viola el derecho de seguridad jurídica, ya que su redacción no genera certeza respecto de los eventos públicos que causarán el derecho ahí contemplado, al establecer '3. Carreras de caballos, rodeos, jaripeo y eventos públicos similares'.

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

61. Y, en esos términos, se hace patente la inconstitucionalidad de la porción normativa ahora impugnada, porque hace depender el ejercicio del derecho de reunión de los habitantes de dicho Municipio al pago para la obtención de una autorización al efecto, lo que constituye una restricción que carece de fundamento constitucional.

62. Luego, en atención a lo expresado en este subapartado, se concluye que el artículo 22, numeral 8, inciso 1), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, es violatorio de la libertad de reunión; **de ahí que se declara su invalidez.**

63. SEXTO.—**Declaración de invalidez.** Conforme a los artículos 41, fracción IV, y 42, párrafos primero y tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fraccio-



nes I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁷ aplicables al presente medio de control en términos del diverso 73 del propio ordenamiento,¹⁸ **se impone declarar la invalidez de los artículos 11 a 15 y 22, numeral 8, inciso 1), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.**

64. La invalidez de las normas declarada en este considerando, con fundamento en el artículo 45 de la propia Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁹ no tendrá efectos retroactivos y **surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Baja California;** y tomando en cuenta que esta declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, se conmina a dicho órgano legislativo para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad al legislar en lo futuro, ya sea en la Ley de Hacienda Municipal o en las Leyes de Ingresos de los Municipios de dicha entidad federativa.

¹⁷ **"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 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente."

¹⁸ **"Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

¹⁹ **"Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



65. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

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

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

SEGUNDO.—Se **declara la invalidez** de los artículos del 11 al 15 y 22, numeral 8, inciso 1), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California, para el ejercicio fiscal del 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de 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 a los Municipios de Ensenada y Mexicali, Baja California, en su carácter de autoridades ejecutoras y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

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



Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo cuarenta y tres, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema A, consistente en declarar la invalidez de los artículos del 11, 13, 14 y 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el ejercicio fiscal del 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte. La Ministra Esquivel Mossa 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 apartándose del párrafo cuarenta y tres, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema A, consistente en declarar la invalidez de los artículos 12 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California, para el ejercicio fiscal del 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte.

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,



Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema B, consistente en declarar la invalidez del artículo 22, numeral 8, inciso 1), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el ejercicio fiscal del 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la declaración de invalidez, 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 Baja California, 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, Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 22 de noviembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 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 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y 18 DE SU REGLAMENTO INTERNO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE NORMAS DE CARÁCTER FISCAL CUANDO SE ALEGUE UNA VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

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

V. DERECHOS POR SERVICIOS DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO. PARA LA CUANTIFICACIÓN DE LAS CUOTAS, DEBE IDENTIFICARSE EL TIPO DE SERVICIO DEL QUE SE TRATA, ASÍ COMO EL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL ESTADO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN XVI Y 14, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

VI. DERECHOS POR SERVICIOS DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO. LA INTRODUCCIÓN DE ELEMENTOS AJENOS AL COSTO QUE REPRESENTA PARA EL MUNICIPIO LA PRESTACIÓN DE ESE SERVICIO, A FIN DE DETERMINAR LA BASE DE DICHO TRIBUTO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y DE EQUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN XVI Y 14, FRACCIÓN



X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

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

VIII. DERECHOS POR SERVICIOS DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO. LAS NORMAS QUE PERMITEN A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES DETERMINAR EL PRECIO QUE DEBEN PAGAR LOS CONTRIBUYENTES POR CONCEPTOS NO ESPECIFICADOS EN LAS LEYES FISCALES, VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN XVI Y 14, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

IX. DERECHOS POR SERVICIOS DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO. LA INDEFINICIÓN DE LAS CUOTAS POR LOS DERECHOS NO CONCEPTUALIZADOS O ENLISTADOS EN LAS LEYES DE INGRESOS, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN XVI Y 14, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

X. DERECHOS POR SERVICIOS DEL REGISTRO PÚBLICO DE LA PROPIEDAD Y DE COMERCIO. LAS AUTORIDADES MUNICIPALES NO TIENEN FACULTADES PARA DETERMINAR LA TASA O CUOTA PARA EL PAGO DE DERECHOS NO CONCEPTUALIZADOS O ENLISTADOS EN LAS LEYES DE INGRESOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN XVI Y 14, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS Y VINCULA AL CONGRESO RESPECTIVO PARA QUE NO



INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EL PRÓXIMO AÑO FISCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 12, FRACCIÓN XVI Y 14, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 23 DE SEPTIEMBRE DE 2021. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: BRENDA MONTESINOS SOLANO.

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

VISTOS, para resolver los autos relativos a la **acción de inconstitucionalidad 20/2021**, promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

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

2. **Órganos que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.

3. **Normas generales cuya invalidez se reclaman.** En la acción de inconstitucionalidad se impugnaron las siguientes normas generales, ambas publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California el día veintiocho de diciembre de dos mil veinte:



- Artículo 12, fracción XVI, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal 2021.

- Artículo 14, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal 2021.

4. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Al respecto, se hizo valer un único concepto de invalidez que se sintetiza a continuación:

5. **Único.** Sostiene que los artículos impugnados delegan indebidamente en las autoridades del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de Baja California la facultad de determinar los elementos de diversos derechos por la prestación de diversos servicios que brinda a la población en los presupuestos que elaboren.

6. Refiere que lo anterior vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, toda vez que los componentes esenciales de las contribuciones deben estar plasmadas en la ley.

7. Considera que las disposiciones reclamadas vulneran los derechos precisados, en virtud de que permiten delegar a una autoridad administrativa la posibilidad de establecer elementos esenciales de los derechos por los servicios que prestan y no se encuentren especificados en la propia legislación, de tal forma que generen incertidumbre respecto a la determinación y forma en que las personas deben cubrir las tarifas respectivas.

8. Con el fin de contextualizar su impugnación, la demandada expone algunas consideraciones en torno a la naturaleza de las contribuciones.

9. Por otra parte, desarrolla el contenido del derecho de seguridad jurídica y de los principios de legalidad tributaria y reserva de ley.

10. Una vez precisado lo anterior, la promovente sostiene que las normas impugnadas son inconstitucionales, pues al establecer esencialmente que los demás servicios que presta el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de Baja California causará derechos, los cuales se cobrarán de conformidad con



los presupuestos que al efecto se realicen por dicha dependencia, los que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio, habilitan a una autoridad administrativa para determinar la forma en que se recaudarán los derechos por servicios no especificados en la Ley de Ingresos Estatal, al señalar que ello se realizará por medio de presupuestos de la dependencia registral.

11. Así, aduce que el legislador estatal facultó indebidamente a las autoridades del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la entidad para determinar a través de instrumentos a los que denomina presupuestos, los elementos propios de la contribución, como lo es la tarifa de derechos que deberán pagar las personas contribuyentes usuarias de los servicios brindados por dicha autoridad, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo Local.

12. Refiere que los derechos por la prestación de servicios registrales constituyen contribuciones por servicios de carácter público del orden administrativo acorde a su naturaleza, por lo que es necesario que los mismos cumplan con la exigencia de reserva de ley en materia fiscal.

13. Precisa que, si bien las disposiciones impugnadas señalan que los derechos por los demás servicios registrales serán en todo caso proporcionales al costo respectivo, lo cierto es que ello no es suficiente para evitar la discrecionalidad de la autoridad administrativa al momento de determinar la contribución.

14. Así, señala que de esta forma los contribuyentes no tendrán forma de conocer con claridad y sin lugar a duda los montos de las tarifas que correspondan por la prestación de los servicios que no se encuentran expresamente señalados en la legislación controvertida.

15. Refiere que de esta manera se transgrede el derecho de seguridad jurídica en materia tributaria en perjuicio de los contribuyentes, ya que no permite que el propio ordenamiento legal sea un instrumento o mecanismo de defensa frente a la arbitrariedad de las autoridades administrativas, en razón de que las personas usuarias de los servicios registrales no tendrán la certeza de a qué atenerse respecto del momento de liquidación del mismo.



16. TERCERO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de dos de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro presidente tuvo por presentada la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, registrándola bajo el número 20/2021, y la asignó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, como instructor del procedimiento.

17. Por acuerdo de esa misma fecha, el Ministro instructor dio cuenta de la demanda de inconstitucionalidad, la admitió a trámite y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Baja California, para que rindieran su informe dentro del plazo de quince días y enviaran copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y del Periódico Oficial de la entidad en donde conste su publicación, además se dio vista a la Fiscalía General de la República, para que antes del cierre de instrucción 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.

18. CUARTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California.** Mediante proveído de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por recibido el escrito y los anexos de quienes se ostentaron como presidenta y secretaria de la Mesa Directiva del Congreso de Baja California, y visto su contenido, previamente a decidir lo que en derecho procediera respecto a la rendición del informe, se precisó que las promoventes acudieron a este medio de control de constitucionalidad acompañando una documental para acreditar su personalidad cuya certificación no era clara.

19. Atento a lo anterior, con fundamento en el artículo 28, párrafo primero, en relación con el diverso 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia, se previno a las promoventes para que dentro del **plazo de cinco días hábiles**, contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación de ese proveído, envíe a este Alto Tribunal copia debidamente certificada de la documentación que permita acreditar que cuentan con la capacidad para representar al Poder Legislativo de Baja California, apercibidas que, de no cumplir con lo ordenado, se decidirá sobre la presentación del informe respectivo con los elementos con que se cuenta.



20. Aunado a lo anterior, se precisó que vista la copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas en el presente medio de control constitucional, del acta de sesión de veintidós de diciembre de dos mil veinte, no se advierte la discusión respectiva, pues únicamente se señala que *"enseguida, hacen uso de la voz para manifestarse en contra los ciudadanos diputados ... y para manifestarse a favor los ciudadanos diputados ..."*, por lo que se requirió al Poder Legislativo de la entidad para que dentro del citado plazo, remitiera el Diario de Debates correspondiente, quedando subsistente el apercibimiento formulado en proveído de dos de febrero de dos mil veintiuno.

21. En proveído de veintiocho de abril de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por recibido el escrito y los anexos de quienes se ostentaron como presidenta y secretaria de la Mesa Directiva del Congreso de Baja California, a quienes se les tuvo por presentadas con la personalidad que ostentan, desahogando el requerimiento formulado mediante proveído de dieciocho de marzo del presente año, al remitir copia debidamente certificada de la documentación que permite acreditar que cuentan con la capacidad para representar al Poder Legislativo de dicha entidad.

22. De esta forma, se tuvo al Poder Legislativo del Estado de Baja California, **rendiendo su informe de manera extemporánea**, toda vez que conforme al artículo 64, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el informe debe rendirse dentro de un plazo de quince días, contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del acuerdo respectivo y, en el caso, éste transcurrió del quince de febrero al cinco de marzo de dos mil veintiuno, mientras que el escrito respectivo se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el dieciséis de marzo del citado año.

23. Luego, se tuvo a las promoventes señalando domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, designando autorizados y delegados, y exhibiendo las documentales que acompañan al escrito de cuenta y al informe respectivo.

24. QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.** Mediante proveído de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, del Ministro ins-



structor se tuvo al secretario general de Gobierno de Baja California, a quien se le tuvo por presentado con la personalidad que ostenta, rindiendo el informe solicitado al Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.

25. Por otra parte, se requirió nuevamente al Poder Ejecutivo de Baja California, para que, dentro del plazo de tres días hábiles, remitiera a este Alto Tribunal el ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial del Estado en donde se publicaron las normas controvertidas.

26. Finalmente, con copia simple del informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, se corrió traslado a la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, así como a la **Fiscalía General de la República** para que formule el pedimento que le corresponde hasta antes del cierre de instrucción; además, a la **Consejería Jurídica del Gobierno Federal**, con la finalidad de que, si consideraba que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad trascendía a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación corresponda, hasta antes del cierre de instrucción.

27. Mediante acuerdo de veinte de abril de dos mil veintiuno, el Ministro Instructor tuvo por presentado el escrito y el anexo de la delegada del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, cuya personalidad tiene reconocida en autos, mediante los cuales cumple con el requerimiento formulado por proveído de dieciocho de marzo del año en curso, al remitir copia certificada del Periódico Oficial del Estado, en donde se publicaron las normas controvertidas en el presente medio de control de constitucionalidad.

28. En el informe el Poder Ejecutivo manifestó que los argumentos propuestos por la promovente debían considerarse infundados e inoperantes, en atención a que los artículos impugnados se apegan a lo dispuesto por el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ende, al principio de legalidad tributaria.

29. Refiere que es necesario que se tome en consideración que para poder prestar el servicio de que se trata, el Estado debe desarrollar una serie de actividades, para lo que se requiere una estructura administrativa, operativa y fun-



cional, lo que conlleva a incurrir en diversos costos, que con los que deben individualizar atendiendo al uso o consumo de cada sujeto, porque ello es lo que hace que sea un servicio divisible.

30. Considera que se debe tomar en cuenta que, para poder prestar el servicio de que se trata, el aparato estatal genera ciertos costos:

- **Directo** (son los destinados de forma inmediata al aparato administrativo que va a llevar a cabo el servicio público).

- **Indirecto** (no están destinados de forma inmediata al centro final de la prestación del servicio de supervisión, pero son costos que deben medirse como indirectos, porque influyen de tal forma a éste).

31. Así aduce, que, tratándose de servicios públicos, éstos tienen un costo para el Estado, el cual tiene que ser individualizado al usuario del servicio de que se trate, atendiendo a su uso o consumo, considerando que el servicio que le da origen sea susceptible de ser dividido en unidades de consumo o de uso, es decir, individualizado en el contribuyente.

32. Refiere que la característica que antecede de individualización es muy importante, por cuanto a que permite determinar la cuantía atendiendo al uso del servicio prestado a cada contribuyente y, consecuentemente, el monto de la contribución a pagar.

33. Precisa que el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que el análisis de los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, tratándose de derechos por servicios, es diverso al de los impuestos, porque en el caso de que se trata es relevante considerar la existencia de una correlación entre la cuota a pagar y el costo del servicio.

34. Refiere que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la proporcionalidad de los derechos dependerá de una relación de la tarifa a pagar con el costo del servicio que presta el Estado, sin que ello signifique un cálculo preciso numérico, ya que no existe ningún elemento normativo que esta-



blezca parámetro para verificar si es acorde cuantitativamente el costo del servicio con la tarifa del derecho que individualiza en cada sujeto.

35. Asegura que el equilibrio que debe existir entre el costo del servicio y la tarifa a pagar debe efectuarse mediante el establecimiento de parámetros razonables, conforme a los cuales, desde un análisis cualitativo, se establezca esa relación, en la cual la individualización del costo se efectúa en función de la intensidad del uso del servicio.

36. Señala que la intensidad del uso en el caso de derechos por servicios es un elemento relevante que debe ser considerado para el análisis de razonabilidad, ya que, al individualizarse el costo del servicio en función de la intensidad del uso o consumo, la relación entre el costo del servicio y la tarifa a pagar estará determinada porque se cumpla con el principio de justicia tributaria, consistente en que debe pagar más quien más utilice el servicio.

37. Precisa que de los preceptos cuestionados en sede constitucional tenemos que, por un acto formal y materialmente legislativo, el legislador ordinario, consideró crear una cláusula legal habilitante a la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, según se advierte de los artículos 12, fracción XVI, y 14, fracción X, de la Ley del Ingresos para el Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, con el objeto de que: 1. Los demás servicios que presta el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, en materia de propiedad causaran derechos, los cuales se cobrarán de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por esa dependencia, los que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio, y de igual forma; 2. Los demás servicios que presta la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, en materia de comercio, causarán derechos, los cuales cobrarán de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por esa dependencia, los que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio respectivamente.

38. Añade que el legislador ordinario previendo que pueden existir diversos servicios que presta la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, en materia de propiedad y en materia de comercio, que no están



clasificados en los artículos respectivos, habilita a tal dirección sobre de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por esa dependencia el costo de estos servicios, los que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio, lo anterior pues según el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el gobernado al que se le presta un servicio por un ente público no puede estar relevado de contribuir al gasto público.

39. Refiere que la circunstancia de que diversos derechos por los servicios de la Dirección del Registro Público de la Propiedad y de Comercio, como son los contenidos en los artículos 12, fracción XVI, y 14, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, no puedan estar previamente determinados, pero sin embargo puedan ser solicitados por los gobernados, ha generado que en tales fracciones, el legislador ordinario haya creado el mecanismo regulador denominado "cláusula habilitante", que constituyen actos formalmente legislativos a través de los cuales el legislador habilita a un órgano del Estado, principalmente de la administración pública, para regular una materia concreta y específica, precisándole bases y parámetros generales y que encuentran su justificación en el hecho de que el Estado no es un fenómeno estático, pues su actividad no depende exclusivamente de la legislación para enfrentar los problemas que se presentan, ya que la entidad pública, al estar cerca de situaciones dinámicas y fluctuantes que deben ser reguladas, adquiere información y experiencia que debe aprovechar para afrontar las disyuntivas con agilidad y rapidez.

40. En ese orden de ideas manifiesta que los preceptos impugnados prevén una cláusula habilitante para los demás servicios que presta el Registro Público de la Propiedad y de Comercio causen derechos, los cuales se cobrarán de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por esa dependencia, los que en todo caso serán proporcionales al costo de servicio, en elementos esenciales entendido que según el criterio de la Segunda Sala, no se puede relevar al gobernado de pago por la prestación de un servicio público, según el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo cual los numerales referidos tienen esa finalidad.

41. SEXTO.—**Cierre de la instrucción.** Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de uno de junio de dos mil veintiuno,



se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO

42. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve este medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional y violatorio de derechos humanos.

¹ Constitución General

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

"...

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

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

"...

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

"Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas."

² Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

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

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

³ Acuerdo General Plenario Número 5/2013

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

"...

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



43. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁴ (de ahora en adelante la "ley reglamentaria de la materia") dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, sin perjuicio de que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

44. En ese sentido, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California el lunes **veintiocho de diciembre de dos mil veinte**, por lo que el plazo para presentar la acción corre del martes veintinueve de diciembre de dos mil veinte al miércoles veintisiete de enero de dos mil veintiuno.

45. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso el **veintisiete de enero de dos mil veintiuno**, último día del plazo para su vencimiento, resulta inconcusos que es oportuna su promoción, de conformidad con el artículo 60 de la ley de la materia.

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

47. Ahora bien, en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su Reglamento Interno,⁵ corresponde al presidente de la referida Comisión su representación

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."

⁵ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

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



legal, por lo que, si quien suscribe escrito inicial de la presente acción es María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante el acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la presidencia y el secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dicha funcionaria está facultada para promoverla.

48. Cabe precisar que se impugnan preceptos de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, expedida por el Poder Legislativo de la misma entidad federativa, los cuales la promovente estima violatorios de los derechos de seguridad jurídica, reserva de ley y legalidad tributaria. Consecuentemente, se actualiza la hipótesis de legitimación prevista en el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su representante legal.

49. Sin que obste a lo anterior, lo señalado por el Congreso del Estado de Baja California, en su informe, en el sentido de que el accionante carece de legitimación procesal porque impugna una norma meramente en materia tributaria y no una relacionada con derechos humanos.

50. En efecto, como quedó relatado en párrafos anteriores, el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional condiciona la procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y tratados inter-

"...

"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."

Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

"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."



nacionales de los que México sea Parte, sin que de esa norma se desprenda algún límite o restricción que impida reconocer la legitimación de la referida comisión para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra de normas tributarias.

51. Por el contrario, este Alto Tribunal ha sostenido en precedentes,⁶ que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de ingresos de las entidades federativas, pues este tipo de normas, al establecer diversos tributos, se encuentran sometidas a los principios de la materia fiscal, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, como el de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental.

52. En consecuencia, es **infundado** el óbice procesal planteado por la autoridad emisora.

53. CUARTO.—**Precisión de las normas reclamadas.** Del análisis al escrito de la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que las normas efectivamente impugnadas, señaladas como contrarias a los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y; 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, son los numerales 12, fracción XVI, y 14, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, ambos ordenamientos legislativos fueron publicados el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California.

⁶ Por ejemplo, el Tribunal Pleno determinó, en las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, resueltas el 4 de diciembre de 2018, ambas por mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Presidente Aguilar Morales, respecto a reconocer legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción en contra de leyes de ingresos de las entidades federativas. Votaron en contra los Ministros Franco González Salas, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán.



54. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** No existiendo motivo de improcedencia diverso al hecho valer por el Poder Legislativo en el sentido de que la promovente carece de legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad, el cual fue atendido en el considerando tercero, por tener una estrecha relación con el tema de legitimación, ni advirtiendo algún otro de oficio, se procede al estudio del fondo del asunto.

55. SEXTO.—**Estudio de fondo.** En su único concepto de invalidez la promovente aduce esencialmente que los artículos impugnados vulneran el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad, reserva de ley y legalidad tributaria, al delegar indebidamente en las autoridades del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de Baja California, la facultad de determinar los elementos esenciales de los derechos por los servicios que prestan y que no se encuentran especificados en la propia legislación, de tal forma que generan incertidumbre respecto a la determinación y forma en que las personas deben cubrir las cuotas respectivas.

56. Al respecto, sostiene que las normas impugnadas son inconstitucionales, pues al establecer esencialmente que los demás servicios que presta el Registro Público de la Propiedad y de Comercio de Baja California causarían derechos, los cuales se cobrarán de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por dicha dependencia, que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio, habilitan a una autoridad administrativa para determinar la forma en que se recaudarán los derechos por servicios no especificados en la Ley de Ingresos Estatal.

57. Así, aduce que el legislador estatal facultó indebidamente a las autoridades del Registro Público de la Propiedad y de Comercio de la entidad para determinar a través de instrumentos a los que denomina presupuestos, los elementos propios de la contribución, como lo es la cuota de derechos que deberán pagar las personas contribuyentes usuarias de los servicios brindados por dicha autoridad, atribución que es propia e indelegable del Poder Legislativo Local, para cumplir con la exigencia de reserva de ley en materia fiscal.

58. Finalmente, refiere que si bien las disposiciones impugnadas señalan que los derechos por los demás servicios registrales serán en todo caso propor-



cionales al costo respectivo, ello no es suficiente para evitar la discrecionalidad de la autoridad administrativa al momento de determinar la contribución.

59. Este Tribunal Pleno estima que el concepto de invalidez es esencialmente **fundado**, por las razones que se exponen a continuación.

60. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal,⁷ dispone que es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos de la Federación, de la Ciudad de México o del Estado, así como del Municipio en que residan, de la forma proporcional y equitativa en **que dispongan las leyes**. Es decir, se impone a los mexicanos la obligación de contribuir a los gastos del Estado; asimismo, se prevén los principios tributarios que deberán cumplir todas las contribuciones, como lo son de legalidad, equidad, proporcionalidad y destino al gasto público.

61. Ahora bien, en torno a las contribuciones, el artículo 3o. del Código Fiscal de Baja California,⁸ dispone que estas se clasifican, en impuestos, derechos y en contribuciones de mejoras, precisando además, que los recargos, las multas, los gastos de ejecución y la indemnización en caso de cheques devueltos son aprovechamientos accesorios a las contribuciones, que participan de su naturaleza, pero cuando en ese código se hace mención a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, asimismo, que las contribuciones se regularán por las leyes fiscales respectivas, en su defecto por ese código y supletoriamente por el derecho común.

⁷ **Constitución Federal.**

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: ...

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

⁸ **"Artículo 3.** Son contribuciones los impuestos, derechos y las contribuciones de mejoras. Los recargos, las multas, los gastos de ejecución y la indemnización en caso de cheques devueltos son aprovechamientos accesorios a las contribuciones, participan de su naturaleza, pero cuando en este código se hace mención a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios. Las contribuciones se regularán por las leyes fiscales respectivas, en su defecto por este Código y supletoriamente por el derecho común.

"Son aprovechamientos los ingresos fiscales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal."



62. Por su parte, el artículo 7o. del código tributario estatal,⁹ establece que son derechos, las contraprestaciones establecidas en las leyes fiscales, por los servicios que presta el Estado, en su función de derecho público, incluso cuando se presten por organismos públicos descentralizados, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público, siempre que, en este último caso, se encuentren previstos como tales en la Ley de Ingresos del Estado.

63. De lo anterior, se desprende que los derechos como contribuciones, en términos generales, pueden tener como hipótesis de causación la recepción de servicios prestados por el Estado en sus funciones de derecho público y por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público. De ahí que, para su estudio, se ha efectuado la distinción entre ambos tipos de derechos, pues en cada caso la forma de cumplir los mandatos constitucionales establecidos por el artículo 31, fracción IV, contará con características particulares.

64. Para efectos del presente asunto, cobra relevancia **el primero de los supuestos señalados**, esto es, la recepción de servicios prestados por el Estado en sus funciones de derecho público.

65. En este sentido, en el código tributario estatal se establece como hecho generador de la contribución, la prestación de un servicio por parte del Estado como sujeto de derecho público.

66. En relación con los derechos por servicios, el Pleno de este Alto Tribunal examinó la evolución de la jurisprudencia sustentada al efecto, lo cual se desprende de la tesis jurisprudencial 41/96¹⁰ siguiente:

"DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA. Las características de los derechos tributarios que actualmente

⁹ "Artículo 7. Son derechos las contraprestaciones establecidas en las leyes fiscales, por los servicios que presta el Estado, en su función de derecho público, incluso cuando se presten por organismos públicos descentralizados, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público, siempre que en este último caso, se encuentren previstos como tales en la Ley de Ingresos del Estado."

¹⁰ P./J. 41/96, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, julio de 1996, página 17, con número de registro digital: 200083.



prevalecen en la jurisprudencia de este alto tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de **un beneficio concreto en favor de ciertas personas**, derivado de la realización de obras o servicios ('COOPERACIÓN, NATURALEZA DE LA.', jurisprudencia 33 del *Apéndice* de 1975, 1a. Parte; AR. 7228/57 Eduardo Arochi Serrano; AR. 5318/64 Catalina Ensástegui Vda. de la O.; AR. 4183/59 María Teresa Chávez Campomanes y coags.). Este criterio, sentado originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado ('DERECHOS POR EXPEDICIÓN, TRASPASO, REVALIDACIÓN Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL EN GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO EN LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES.', Vol. CXIV, 6a. Época, Primera Parte; 'DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ÉSTOS ESTÁ REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.', Vol. 169 a 174, 7a. Época, Primera Parte; 'AGUA POTABLE, SERVICIO MARÍTIMO DE. EL ARTÍCULO 201, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DICIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTÓ LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CÚBICO DE AGUA POTABLE EN EL SERVICIO MARÍTIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSO EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO.', Informe de 1971, Primera Parte, pág. 261). El criterio sentado en estos términos, según el



cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse de acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2o., fracción III, del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de contraprestación para definir a los derechos como 'las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público' (AR. 7233/85 Mexicana del Cobre, S.A. y AR. 202/91 Comercial Mabe, S.A.). De acuerdo con las ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que justifica el pago del tributo."

67. Luego, una vez establecido que los derechos son una especie de contribuciones, este Alto Tribunal también ha precisado que su causa se encuentra en la recepción de una actividad de la administración, cuya característica principal es que constituye una actuación individualizada, **concreta** y **determinada**, con motivo de la cual surge una relación singularizada entre el receptor y el ente estatal, lo que justifica la imposición.

68. Además, si bien los principios tributarios que consagra la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden aplicarse de manera igual que en los impuestos, tratándose de derechos, que es otro de los ingresos tributarios que podrá percibir el Estado, sí le son aplicables.

69. Al respecto, cabe señalar que este Alto Tribunal, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 18/2012**, en sesión de veintiocho de mayo de dos mil doce; y en la diversa **46/2019**,¹¹ en sesión de veinticuatro de octubre de dos

¹¹ Por unanimidad de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, denominado "**El artículo 17, penúltimo**



mil diecinueve, ha establecido que, 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.

70. Lo anterior, acorde con lo dispuesto en la jurisprudencia 3/98,¹² del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que al efecto señala lo siguiente:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sen-

y último párrafos, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayala, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019, viola los principios de seguridad jurídica y proporcionalidad tributaria, al establecer una contribución por la prestación del servicio de alumbrado público", precepto publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹² P./J. 3/98, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, página 54, con número de registro digital: 200083.



tido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares."

71. Luego entonces, es claro que debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera el pago, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la respectiva base gravable, resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que –en términos generales– la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas; por tanto, el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no para este tipo de derechos, pues para éstos debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio.

72. En este orden de ideas, resulta conveniente tener presente que este Máximo Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la naturaleza de distintos derechos cobrados por el Estado debido a la prestación de servicios a los particulares, construyendo una doctrina jurisprudencial que ha delimitado la naturaleza de éstos, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso concreto. Para ello debe considerarse la relación entre el usuario y la administración estatal, esto es, se analice cuál es **la naturaleza de la relación jurídica que subyace en la obligación de pago**, pues dependiendo de ello y de la índole de las atribuciones que desarrolla el respectivo órgano estatal al prestar el servicio que genera la correspondiente obligación de pago, se podrá advertir si surge dentro de un vínculo en el que el Estado acude investido de imperio o si bien tiene su origen en una relación de coordinación entre el Estado y los gobernados.



73. Ahora bien, específicamente por lo que hace al **principio de legalidad tributaria** contenido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, se ha explicado como la exigencia de que toda contribución sea creada por el Poder Legislativo y que sus elementos esenciales (sujeto, objeto, base, tasa y época de pago) estén consignados en la ley, de modo tal que el obligado conozca con certeza los elementos básicos que permitan configurar el derecho en cuestión, y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras.

74. De acuerdo con dichos criterios, el respeto del principio de legalidad tributaria exige que la carga impositiva esté prevista en ley para evitar:

a) Que la fijación del derecho quede al margen de la arbitrariedad de las autoridades exactoras, quienes sólo deberán aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas antes de cada caso concreto;

b) El cobro del derecho imprevisible;

c) El cobro del derecho a título particular; y,

d) Que el particular pueda, en todo momento, conocer cuál es la cuota que se pagará por el servicio.

75. Por consiguiente, **la observancia al principio de legalidad tributaria se traduce en que mediante un acto formal y materialmente legislativo se establezcan todos los elementos para realizar el cálculo de una contribución.**

76. Aunado a lo anterior, es relevante para el caso tener presente lo sostenido por este Tribunal Pleno en sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 18/2019**, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas en el sentido siguiente:

"...

"Asimismo, este Tribunal Pleno ha determinado que la garantía de seguridad jurídica que se tutela mediante el **principio de legalidad tributaria** previsto en



el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, tiene la finalidad de generar certidumbre al gobernado sobre qué hecho, acto o circunstancia se encuentra gravado, cuál será la base del tributo, qué tasa o tarifa debe aplicarse, cuándo se realizará el pago respectivo a efecto de que conozca con certeza qué cargos tributarios le corresponden en virtud de la situación jurídica en que se encuentra.

"Adicionalmente, este Tribunal Constitucional ha considerado que la reserva de ley que rige en la materia tributaria de nuestro orden jurídico es de carácter relativa en tanto que dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, pues es suficiente que en el acto normativo primario se contenga los aspectos esenciales de la contribución, permitiendo parte de su regulación a otras fuentes jurídicas distintas a la ley, siempre y cuando la complementación que se realice en tales remisiones se haga de manera subordinada y dependiente de la ley por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria.

"Dicho entendimiento permite que en la ley se encomiende a la autoridad fiscal o a alguna otra de carácter administrativo, la fijación de uno o más componentes de la (sic) alguna contribución, pero con la limitante de que en la propia ley se establezcan los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora con la finalidad de proporcionar certeza jurídica al gobernado, respecto de la determinación y cumplimiento de la obligación tributaria de que se trate.

"Dichas consideraciones están sustentadas en la tesis y jurisprudencia emitidas por esta Suprema Corte, de rubro y texto siguientes.

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY."¹³

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. LA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL CÁLCULO DE ALGÚN ELEMENTO DE LAS CONTRIBUCIONES CORRESPONDA REALI-

¹³ Tesis aislada P. CXLVIII/97 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, noviembre de 1997, registro digital: 197375, página 78.



ZARLO A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA NO CONLLEVA, NECESARIAMENTE, UNA TRANSGRESIÓN A ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL.¹⁴

"En ese sentido, el **principio de reserva legal** en materia tributaria se cumple cuando la ley contenga la regulación en detalle de los elementos de la contribución, para lo cual basta que fije los métodos, las reglas generales y los parámetros dentro de los cuales puede actuar la autoridad exactora, por lo que no cualquier remisión a la autoridad administrativa para la determinación de un sistema o mecanismo necesario para la cuantificación del tributo debe entenderse contrario a los principios de legalidad y reserva de ley, pues desde el punto de vista constitucional es aceptable que se le permita intervenir en el señalamiento de directrices o principios para fijar la base del impuesto, cuando se trata de materias técnicas o de indicadores económicos o financieros cuya expresión aritmética no pueda incorporarse al texto legal porque dependa de diversas variables y circunstancias propias del momento y lugar en que se realiza el hecho imponible o generador de la obligación fiscal.

"Es ilustrativa la siguiente jurisprudencia emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes.

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE CUANDO EL LEGISLADOR FACULTA A UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA PARA ESTABLECER EL VALOR DE UN FACTOR DE ACTUALIZACIÓN QUE INCIDE EN EL MONTO DE LA BASE GRABABLE O EN LA CUANTÍA DE UNA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA ACCESORIA.¹⁵

"Asimismo, **este Tribunal Pleno ha matizado los criterios referidos en el sentido de que si bien existe un cierto grado de tolerancia a favor del legislador, permitiendo que sus leyes contengan conceptos jurídicos indeterminados derivados de los límites inherentes al lenguaje y autorizando a que**

¹⁴ Jurisprudencia 2a./J. 111/2000 de la Segunda Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, registro digital: 190643, página 392.

¹⁵ Jurisprudencia 2a./J. 155/2006 de la Segunda Sala de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, noviembre de 2006, registro digital: 173912, página 196.



las autoridades administrativas, excepcionalmente, complementen la definición de alguno de los componentes del tributo, lo cierto es que dicha posibilidad no debe dar lugar a que el legislador prevea fórmulas legislativas que representen la indefinición casi absoluta de un concepto relevante para el cálculo del tributo, toda vez que ello tiende a generar que se deje abierta la posibilidad de que sean las autoridades administrativas, y no el legislador, las que generen la configuración de los tributos, lo cual puede generar el deber de pagar contribuciones imprevisibles y a título particular en perjuicio del contribuyente, por la falta de certeza de la forma en que debe contribuir al gasto público.

"Lo anterior está sustentado en la jurisprudencia y tesis aislada, de rubro y texto siguientes.

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DE DICHO PRINCIPIO EN RELACIÓN CON EL GRADO DE DEFINICIÓN QUE DEBEN TENER LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL IMPUESTO."¹⁶

"LEGALIDAD TRIBUTARIA. EL ALCANCE DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL NO TUTELA QUE LA DEBIDA DEFINICIÓN DE LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE UN TRIBUTO SE HAGA BAJO UN ENTORNO PROPORCIONAL Y EQUITATIVO."¹⁷

77. Una vez precisado lo anterior, en el caso, como se adelantó al inicio de este considerando, se estima que asiste la razón a la accionante en cuanto a que las disposiciones impugnadas son contrarias al principio de legalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución General, en tanto que indebidamente se delega a las autoridades administrativas la facultad de determinar el monto que deben pagar los contribuyentes por servicios no

¹⁶ Jurisprudencia P./J. 106/2006 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, registro digital: 174070, página 5.

¹⁷ Tesis aislada P. LXXVI/2010 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, enero de 2011, registro digital: 163097, página 56.



especificados en la propia ley de ingresos relacionados con los servicios prestados por el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, siendo que dicho elemento esencial debe, en principio, estar claramente precisado por el Congreso Local en las leyes correspondientes.

78. Así, los artículos impugnados establecen lo siguiente:

Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

"Artículo 12. Los servicios que se presten en materia de la propiedad, causarán derechos cada vez y se pagarán previamente por los interesados, con excepción de los solicitados por las autoridades fiscales de la Federación, Estado y Municipios, y organismos descentralizados, los cuales se harán efectivos a través del procedimiento administrativo de ejecución como parte del crédito fiscal, debiendo éstas enterarlos a la oficina recaudadora correspondiente dentro de los treinta días naturales contados a partir de la fecha de su cobro, conforme a la siguiente

"...

"XVI. Otros servicios: Los demás servicios que presta el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, causarán derechos, los cuales se cobrarán de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por esta dependencia, los que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio."

"Artículo 14. Los servicios que se presten en materia del comercio, causarán derechos cada vez y se pagarán previamente por los interesados, con excepción de los solicitados por las autoridades fiscales de la Federación, Estado y Municipios, los cuales se harán efectivos dentro del procedimiento administrativo de ejecución como parte del crédito fiscal, debiendo éstas enterarlos a la oficina recaudadora correspondiente dentro de los treinta días naturales contados a partir de la fecha de su cobro, conforme a la siguiente



"...

"X. Otros servicios: Los demás servicios que presta el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, en materia de comercio, causarán derechos, los cuales se cobrarán de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por esta dependencia, los que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio."

79. En efecto, de su lectura se advierte que, como lo expresa la accionante, el legislador estatal dejó abierta la posibilidad de que el Registro Público de la Propiedad y de Comercio sea quien genere la configuración de un elemento esencial como es **la cuota de los derechos** por los "*otros servicios*" que presta dicha dependencia.

80. En ese sentido, es evidente que dejar al arbitrio de la citada autoridad administrativa la fijación de la cuota a pagar por los conceptos no previstos en las leyes fiscales para los "otros servicios" no especificados en la ley, conlleva la violación al principio de legalidad tributaria y, en consecuencia, al derecho de seguridad jurídica de los contribuyentes, en tanto que no tienen la certeza en el pago que deben realizar al solicitar un servicio que no está identificado por el legislador y sujeto al arbitrio de la autoridad administrativa.

81. Se sostiene lo anterior, pues este Tribunal Pleno considera que la indefinición de las disposiciones cuestionadas en la determinación de la cuota de los derechos residuales a los previstos en las primeras fracciones de ambos artículos deja un abierto margen de arbitrariedad de las autoridades administrativas para la configuración de los mismos.

82. En efecto, los artículos impugnados enunciativa, no limitativamente, al establecer los "**demás servicios**" que presta el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, pretenden incluir todos los servicios que presta el Registro Público que no están expresamente señalados en las primeras fracciones de los preceptos combatidos, y al respecto, prevén que estos "**otros servicios**" que causarán derechos, se cobrarán de conformidad con los presupuestos que al efecto se realicen por esta dependencia, **los que en todo caso serán proporcionales al costo del servicio.**



83. Sin embargo, no es posible advertir si en los presupuestos que al efecto realice esa dependencia, exista un equilibrio razonable entre la tarifa y el servicio prestado, pues ello queda a discreción de la autoridad administrativa quien no sólo establecerá la base sino también la cuota del derecho de que se trate, sin una directriz clara al respecto, prevista en la ley.

84. De esa forma, será una autoridad administrativa, y no el legislador, quien configure a su arbitrio el vacío legislativo representado por la indefinición de las cuotas por los derechos no conceptualizados o enlistados en los artículos de la Ley de Ingresos impugnados, transgrediendo con ello el principio de reserva de ley que rige en la materia.

85. En efecto, las porciones normativas al disponer que los derechos se cobrarán de acuerdo con la tarifa que establezca el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, violan el principio de legalidad, pues basta con que dichas autoridades determinen la tasa o cuota que estimen adecuada para el pago de un derecho no conceptualizado o enlistado en la ley de ingresos, sin que medie control, directriz o condicionante alguna por parte del legislador local.

86. Lo que además genera incertidumbre jurídica en los causantes que pretendan solicitar los servicios de las dependencias relativas, pues no saben a qué atenerse respecto a las cuotas que se les cobrarán.

87. Lo anterior no significa que al Congreso Local le esté prohibido facultar de manera excepcional a la autoridad administrativa la complementación de alguno de los componentes de la contribución, pues conforme a la doctrina constitucional de este Tribunal Pleno que ha sido reseñada, en nuestro orden jurídico existe dicha posibilidad por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria, siempre y cuando se establezcan en la ley los lineamientos y principios que delimiten el margen de actuación de la autoridad exactora.

88. Consecuentemente, lo procedente es declarar la invalidez de la fracción XVI del artículo 12 y de la fracción X del artículo 14, ambos de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno,



publicada el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California.

89. SÉPTIMO.—**Efectos.** Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el diverso 73, todos de la ley reglamentaria¹⁸ de la materia, las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Baja California y se vincula a dicho órgano legislativo para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en este fallo en el próximo año fiscal.

90. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia al Gobierno del Estado de Baja California, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la Ley de Ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

91. 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 12, fracción XVI, y 14, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio

¹⁸ **Ley reglamentaria de la materia.**

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

"Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



fiscal del año 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, de acuerdo con lo establecido en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California, y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, 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 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.

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 señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la precisión de las normas reclamadas y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 12, fracción XVI, y 14, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Baja California para el ejercicio fiscal del año 2021, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte.

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 Baja California, 2) vincular al Congreso del Estado para que no incurra en el mismo vicio de inconstitucionalidad de las normas declaradas inválidas en el próximo año fiscal y 3) notificar la presente sentencia al Gobierno del Estado de Baja California.

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.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 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 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A QUE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO CONSTITUYEN ACTOS DERIVADOS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CORRESPONDIENTES (LEYES DE INGRESOS DE DISTINTOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

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

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

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

VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADA (LEYES DE INGRESOS DE DISTINTOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DE LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS POR



LA REPRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN SOLICITADA NO CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INVESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN (LEYES DE INGRESOS DE DISTINTOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE YUCATÁN).

VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS SIMPLES O CERTIFICADAS Y DISPOSITIVOS DE ALMACENAMIENTO DENOMINADOS "DISKETTE, DISCO MAGNÉTICOS, DISCO COMPACTO (CD), DISCO DE VIDEO DIGITAL O VERSÁTILES DIGITALES (DVD)", AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BACA, 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BOKOBÁ, 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALOTMUL, 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CELESTÚN, 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHICXULUB PUEBLO, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONKAL, 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUNCUNUL, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZEMUL, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZILAM DE BRAVO, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZILAM GONZÁLEZ, 39, FRACCIONES I, II Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESPITA, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUHÍ, 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUNUCMÁ, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXIL, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE KANASÍN, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE KINCHIL, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE KOPOMÁ, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MUNA, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OXKUTZCAB, 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PETO, 39, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR CADA COPIA SIMPLE \$1.00 POR HOJA", "POR CADA COPIA CERTIFICADA \$3.00 POR HOJA" Y "POR INFORMACIÓN EN CD O DVD \$10.00 POR DISCO", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUINTANA ROO, 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RÍO



LAGARTOS, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE, 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ELENA, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SEYÉ, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOTUTA, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SUCILÁ, 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SUDZAL, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SUMA DE HIDALGO, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECOH, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEKANTÓ, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TELCHAC PUEBLO, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TELCHAC PUERTO, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPAKÁN, 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEYA, 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIMUCUY, 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIXKOKOB, 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIZIMÍN, 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE UMÁN, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XOCHEL Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YOBAÍN, YUCATÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021, Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS ARTÍCULOS 39, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESPITA Y 39, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR INFORMACIÓN EN MEDIO ELECTRÓNICO USB \$ 10.00 POR MEDIO" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUINTANA ROO, YUCATÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.

X. 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 39, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESPITA Y 39, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR INFORMACIÓN EN MEDIO ELECTRÓNICO USB \$10.00 POR MEDIO" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUINTANA ROO, YUCATÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).



XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA EXTENDER LOS EFECTOS INVALIDANTES DE UNA NORMA JURÍDICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 39, FRACCIÓN III, LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESPITA Y 39, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR INFORMACIÓN EN MEDIO ELECTRÓNICO USB \$10.00 POR MEDIO" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUINTANA ROO, AMBAS DEL ESTADO DE YUCATÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA A UN CONGRESO LOCAL PARA QUE EN LO FUTURO NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CUALQUIER OTRA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER GENERAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BACA, 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BOKOBÁ, 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALOTMUL, 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CELESTÚN, 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHICXULUB PUEBLO, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONKAL, 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUNCUNUL, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZEMUL, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZILAM DE BRAVO, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZILAM GONZÁLEZ, 39, FRACCIONES I, II Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESPITA, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUHÍ, 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUNUCMÁ, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXIL, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE KANASÍN, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE KINCHIL, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE KOPOMÁ, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MUNA, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OXKUTZCAB, 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PETO, 39, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR CADA COPIA SIMPLE \$1.00 POR HOJA", "POR CADA COPIA CERTIFICADA \$3.00 POR HOJA" Y "POR INFORMACIÓN EN CD O DVD \$10.00 POR DISCO", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUINTANA ROO, 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RÍO LAGARTOS, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE, 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ELENA, 36 DE LA



LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SEYÉ, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOTUTA, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SUCILÁ, 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SUDZAL, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SUMA DE HIDALGO, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECOH, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEKANTÓ, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TELCHAC PUEBLO, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TELCHAC PUERTO, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPAKÁN, 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEYA, 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIMUCUY, 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIXKOKOB, 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIZIMÍN, 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE UMÁN, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XOCHEL Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YOBAÍN, YUCATÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021, Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS ARTÍCULOS 39, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESPITA Y 39, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR INFORMACIÓN EN MEDIO ELECTRÓNICO USB \$ 10.00 POR MEDIO" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUINTANA ROO, YUCATÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

XIII. 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 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BACA, 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BOKOBÁ, 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CALOTMUL, 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CELESTÚN, 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHICXULUB PUEBLO, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CONKAL, 31 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUNCUNUL, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZEMUL, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZILAM DE BRAVO, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZILAM GONZÁLEZ, 39, FRACCIONES I, II Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESPITA, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUHÍ, 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE



HUNUCMÁ, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXIL, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE KANASÍN, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE KINCHIL, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE KOPOMÁ, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MUNA, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OXKUTZCAB, 44 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PETO, 39, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR CADA COPIA SIMPLE \$1.00 POR HOJA", "POR CADA COPIA CERTIFICADA \$3.00 POR HOJA" Y "POR INFORMACIÓN EN CD O DVD \$10.00 POR DISCO", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUINTANA ROO, 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RÍO LAGARTOS, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN FELIPE, 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ELENA, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SEYÉ, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOTUTA, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SUCILÁ, 38 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SUDZAL, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SUMA DE HIDALGO, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECOH, 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEKANTÓ, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TELCHAC PUEBLO, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TELCHAC PUERTO, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEPAKÁN, 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEYA, 28 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIMUCUY, 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIXKOKOB, 22 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIZIMÍN, 49 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE UMÁN, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE XOCHEL Y 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YOBAÍN, YUCATÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021, Y, POR EXTENSIÓN, LA DE LOS ARTÍCULOS 39, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESPITA Y 39, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR INFORMACIÓN EN MEDIO ELECTRÓNICO USB \$ 10.00 POR MEDIO" DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUINTANA ROO, YUCATÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 25/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 23 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.



Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **veintitrés de agosto de dos mil veintiuno** emite la siguiente:

SENTENCIA:

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 25/2021 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de diversas disposiciones de las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal de 2021, publicadas mediante el Decreto 326/2020 el veintinueve de diciembre de dos mil veinte en el Diario Oficial de dicha entidad federativa.

I. TRÁMITE

1. Presentación de la demanda y autoridades demandadas. El veintiocho de enero de dos mil veintiuno, la CNDH presentó una acción de inconstitucionalidad y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Yucatán.

2. Concepto de invalidez único. En síntesis la CNDH señaló en su escrito de demanda, que las disposiciones impugnadas son inválidas, porque establecen el cobro injustificado por la reproducción de copias simples y certificadas, y por la reproducción de documentos en medios magnéticos y discos compactos, lo que a su juicio transgrede el principio de gratuidad en materia de acceso a la información pública y el principio de proporcionalidad tributaria.

3. Considera que de conformidad con el principio de gratuidad, el legislador yucateco debió justificar con una motivación reforzada el cobro del acceso a la información pública, con el fin de demostrar que no está gravando este derecho y que sólo está cobrando el costo derivado del material de entrega, del envío y de la certificación, esto es, que el cobro por el acceso tiene una base objetiva y razonable.

4. En el caso, señala que el legislador yucateco no justificó ni hizo referencia a los elementos que sirvieron de base para determinar las cuotas, lo que es



indispensable para determinar si las tarifas corresponden o no al costo de este servicio prestado por el Estado.

5. Asimismo, señala que los materiales que adquieran los Municipios deben ser en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, entre otros elementos, conforme al artículo 134 de la Constitución Federal, de tal forma que se facilite el ejercicio de este derecho según lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

6. Por otra parte, considera que las normas impugnadas contravienen el principio de proporcionalidad tributaria, porque la proporcionalidad en los derechos por servicios exige que las cuotas sean acordes con el costo del servicio prestado, así como que sean fijas e iguales para todas las personas que se benefician de un mismo servicio, situación que no respetó el legislador del Estado.

7. En el caso específico de las certificaciones, considera que su cobro es desproporcionado, porque si bien este servicio consiste en la reproducción de un documento y su certificación por parte de un funcionario público, esto no implica que pueda existir un lucro para este servidor público.

8. Al respecto, cita el criterio P./J. 3/98 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."

9. Finalmente, considera que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcionado sobre el gremio periodístico, pues inhiben la tarea periodística y hacen ilícita esta profesión.

10. Artículos constitucionales y convencionales violados. La CNDH considera violados los artículos 1o. y 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

11. Admisión y trámite. Mediante acuerdo de dos de febrero 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 acción de inconstitucionalidad 25/2021, y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor y formulara el proyecto de resolución respectivo.

12. Posteriormente, mediante acuerdo de once de febrero del propio año, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda y ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Yucatán para que rindieran su informe, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que a su representación correspondiera.

13. Informes de las autoridades demandadas. En relación con las opiniones e informes de las autoridades demandadas, se advierte lo siguiente.

14. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán. Mediante escrito presentado el doce de marzo de dos mil veintiuno, el consejero jurídico del Gobierno del mencionado Estado rindió el informe de ley en representación de dicha autoridad, manifestando en síntesis lo siguiente:

a) El Poder Ejecutivo del Estado únicamente promulgó y ordenó la publicación del Decreto 326/2020 –que contiene las diversas leyes de ingresos municipales impugnadas– en cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución Local y el código de la administración pública del Estado, sin que dichos actos resulten inconstitucionales.

b) Asimismo, considera que contrario a lo argumentado por la CNDH, las disposiciones impugnadas fueron debidamente fundadas y motivadas, pues el Congreso Local actuó dentro de los límites de sus atribuciones reconocidas en la Constitución del Estado y conforme a los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA", y "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO."

15. Informe del Poder Legislativo del Estado de Yucatán. Mediante escrito presentado el doce de marzo de dos mil veintiuno, el presidente de la Mesa



Directiva del Congreso del referido Estado, rindió el informe de ley¹ en representación de dicha autoridad, manifestando, en síntesis, lo siguiente:

a) En el punto primero de su informe, señala que es infundado que las disposiciones impugnadas transgredan el derecho de acceso a la información y el principio de gratuidad reconocido en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

b) Subraya que de este precepto constitucional se desprende que no es la información solicitada por los ciudadanos la que tiene un costo, pues en ningún caso se podrá cobrar por la búsqueda de la información, sino que el costo recae en los elementos materiales para la obtención de la misma.

c) Luego de transcribir las disposiciones impugnadas, la autoridad legislativa señala que lo argumentado por la CNDH es erróneo, pues la Comisión pretende equiparar la digitalización, la reproducción y la entrega de la información con la entrega de la información en sí misma.

d) En oposición a esto, la autoridad señala que el cobro establecido en las normas impugnadas, recae únicamente en el medio necesario para poder brindar la información, pero no en la información en sí misma. Es decir, estima que el pago del derecho no es en razón de la información solicitada, sino por el costo del medio en que se proporciona.

e) En el punto segundo de su informe, señala que es infundado que las disposiciones impugnadas transgredan el principio de proporcionalidad tributaria.

f) Para demostrarlo, refiere el contenido de los artículos 31, fracción IV y 115 de la Constitución Federal, a partir de los cuales afirma que, en ejercicio de su labor legislativa, el Congreso del Estado decidió homologar todas las iniciati-

¹ Es necesario señalar que si bien la firma electrónica corresponde a una persona diversa a quien se ostentó en el informe como presidente de la Mesa Directiva del Poder Legislativo de Yucatán, lo cierto es que el propio oficio contiene plasmada la firma autógrafa del diputado Luis Enrique Borjar Romero, quien se ostentó y acreditó dicho cargo.



vas de las Leyes de Ingresos Municipales, estableciendo un costo máximo para las copias simples y certificadas y para los discos compactos.

g) Agrega que esta decisión se apega a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), en el sentido de que el ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y que sólo se podrá requerir el cobro por la reproducción y la entrega de la información.

h) Asimismo, estima que con esta decisión dio cumplimiento a la jurisprudencia 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.", en el sentido de que para determinar las cuotas, el Poder Legislativo debe tomar en cuenta el costo que para el Estado representa ejecutar el servicio, estableciendo en consecuencia una cuota fija e igual para todas las personas que reciben el mismo servicio.

i) Por lo anterior, la autoridad legislativa considera inoperante que las normas impugnadas tengan un impacto desproporcionado en el gremio periodístico, pues de las normas impugnadas se desprende que la información es gratuita y que sólo se genera un costo por los materiales utilizados para su reproducción, certificación y envío.

j) Finalmente considera que las Leyes de Ingresos Municipales son acordes con lo dispuesto en la Constitución Federal en la materia de presupuesto, contabilidad y gasto público, así como en la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Asimismo, estima que las actuaciones del Congreso Local cumplieron con el principio de legalidad, pues la CNDH argumentó que las normas combatidas violaban el principio de legalidad tributaria.

k) En ese tenor, cita las siguientes tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA." y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPLICARLOS."



16. Alegatos y cierre de la instrucción. El tres de mayo de dos mil veintiuno, se realizó el trámite legal y luego de recibir los alegatos, se declaró cerrada la instrucción y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. 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 Federal² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ ya que la CNDH plantea una posible contradicción entre diversos artículos de las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal de 2021 respecto de la Constitución Federal y diversos tratados internacionales.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.

18. Las siguientes disposiciones fueron combatidas por la CNDH en su escrito de demanda, mismas que se tienen como efectivamente impugnadas para fines del estudio respectivo:

² **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

"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; "

³ **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; ..."



COBROS INJUSTIFICADOS POR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

*Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Yucatán
para el ejercicio fiscal 2021*

1. **Artículo 27** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Baca**.
2. **Artículo 29** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Bokobá**.
3. **Artículo 19** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Calotmul**.
4. **Artículo 38** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Celestún**.
5. **Artículo 38** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Chicxulub Pueblo**.
6. **Artículo 34** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Conkal**.
7. **Artículo 31** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Cuncunul**.
8. **Artículo 39** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Dzemul**.
9. **Artículo 35** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Dzilám de Bravo**.
10. **Artículo 37** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Dzilam González**.
11. **Artículo 39** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Espita**, excepto la fracción. III.
12. **Artículo 33** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Huhí**.
13. **Artículo 49** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Hunucmá**.
14. **Artículo 32** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ixil**.
15. **Artículo 34** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Kanasín**.
16. **Artículo 37** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Kinchil**.
17. **Artículo 37** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Kopomá**.
18. **Artículo 37** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Muna**.
19. **Artículo 35** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Oxkutzcab**.
20. **Artículo 44** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Peto**.



-
21. **Artículo 39** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Quintana Roo**, con excepción de la porción normativa que dice "Por información en medio electrónico USB \$10.00 por medio."
 22. **Artículo 40** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Río Lagartos**.
 23. **Artículo 34** de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Felipe**.
 24. **Artículo 27** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santa Elena**.
 25. **Artículo 36** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Seyé**.
 26. **Artículo 36** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Sotuta**.
 27. **Artículo 34** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Sucilá**.
 28. **Artículo 38** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Sudzal**.
 29. **Artículo 34** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Suma de Hidalgo**.
 30. **Artículo 39** de la Ley Ingresos del Municipio de **Tecoh**.
 31. **Artículo 37** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tekantó**.
 32. **Artículo 36** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Telchac Pueblo**.
 33. **Artículo 39** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Telchac Puerto**.
 34. **Artículo 34** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tepakán**.
 35. **Artículo 43** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Teya**.
 36. **Artículo 28** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Timucuy**.
 37. **Artículo 40** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tixkokob**.
 38. **Artículo 22** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tizimín**.
 39. **Artículo 49** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Umán**.
 40. **Artículo 35** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Xocchel**.
 41. **Artículo 41** de la Ley de Ingresos del Municipio de **Yobaín**.
-



IV. OPORTUNIDAD.

19. Por regla general, el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo se debe iniciar a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente, de conformidad con el párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.⁴

20. En ese contexto, las normas impugnadas fueron publicadas el día veintinueve de diciembre de dos mil veinte en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. Así, el plazo legal para promover la demanda transcurrió del treinta de diciembre de dos mil veinte al veintiocho de enero de dos mil veintiuno. En consecuencia, la presente acción de inconstitucionalidad es **oportuna**, porque el escrito de demanda se presentó en el último día del plazo en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte.

V. LEGITIMACIÓN.

21. La CNDH está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes de las entidades federativas que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, actuando a través de su representante legítimo. Esto encuentra su fundamento en los artículos 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Federal⁵ y 11, párrafo primero, en relación con el diverso numeral 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶

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."

⁵ Ver *supra* nota números 1 y 2.

⁶ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."



22. En este caso, la demanda fue firmada por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de presidenta de la CNDH, calidad que acreditó con una copia certificada de su designación por parte del Senado de la República.

23. Asimismo, su facultad de representación legal para promover acciones de inconstitucionalidad se desprende del artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.⁷

24. Finalmente, del escrito de demanda se desprende que la CNDH reclama la invalidez de diversas leyes de ingresos municipales del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal de 2021, pues estima que son contrarias a los principios de gratuidad en materia de acceso a la información y de proporcionalidad tributaria.

25. En consecuencia, se actualiza la hipótesis de legitimación, toda vez que el presente asunto fue promovido por un ente legitimado y mediante su legítimo representante.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

26. Lo referente a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las autoridades demandadas.

27. Promulgación y publicación. El Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán manifestó que la presente acción es improcedente en su caso, pues solamente promulgó y ordenó la publicación del decreto en cumplimiento de lo estable-

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

⁷ "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

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



cido en la Constitución Local, en el entendido de que las normas impugnadas habían sido emitidas por el Congreso de la propia entidad federativa observando las formalidades del procedimiento legislativo.

28. Este Tribunal Pleno considera **infundada** esta causa de improcedencia, pues no se encuentra entre 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.⁸ En cambio, este ordenamiento sí dispone que en el escrito por el que se promueve una acción de inconstitucionalidad se deben señalar tanto el órgano legislativo como el ejecutivo que hubieren emitido y promulgado la norma impugnada, según se desprende de su artículo 61, fracción II.⁹

29. En consecuencia, dado que el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán tuvo injerencia en el proceso legislativo, otorgándole plena validez y eficacia a las normas impugnadas mediante su promulgación y publicación, se concluye que esta autoridad debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal.

⁸ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

"III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;

"IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia;

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

⁹ **Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"...

"II. Los Órganos Legislativos y Ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; ..."



30. Sirve de sustento el criterio P./J. 38/2010, 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."¹⁰

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

31. La CNDH considera en síntesis, que las disposiciones impugnadas son inválidas, porque establecen cobros *injustificados* por la reproducción de información en copias simples y certificadas, en medios magnéticos y discos compactos, lo que es contrario al principio de gratuidad en el derecho de acceso a la información pública.

32. Considera asimismo, que las disposiciones impugnadas transgreden el principio de proporcionalidad tributaria, pues establecen cuotas que no corresponden al costo del servicio prestado por el Estado y no son fijas e iguales para todos los usuarios que reciben el mismo servicio. En específico, considera que el cobro de las copias certificadas es desproporcionado, porque no debería existir un lucro a favor del funcionario público que sólo estampa su firma en un documento.

33. El concepto de invalidez es **fundado**. Desde la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018,¹¹ este Tribunal Pleno ha sostenido que

¹⁰ Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419.

¹¹ **Acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018**, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de seis de diciembre de dos mil dieciocho. Este criterio ha sido reiterado en las acciones de inconstitucionalidad 21/2019 y 27/2019, en la sesión de tres de septiembre de dos mil diecinueve; 12/2019, 18/2019 y 22/2019, en la sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve; 13/2019 y 20/2019, en la sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve; 15/2019 y 16/2019, en la sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve; 46/2019 y 47/2019, en la sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve; 10/2019 y 17/2019, en la sesión de veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve; 34/2019, en la sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve; 9/2019, en la sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve; 95/2020, en la sesión de veintidós de septiembre de dos mil veinte; 88/2020, en la sesión



en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal¹² se reconoce el principio de gratuidad en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aclarando que el solicitante no tiene que acreditar interés alguno o justificar su utilización para acceder a la misma.

34. Al respecto, en el proceso de reforma constitucional se precisó que el principio de gratuidad se refiere a los procedimientos de acceso a la información, pero no a los eventuales costos de los materiales –como los soportes magnéticos o electrónicos y las copias simples o certificadas– ni a los costos de entrega.

35. Asimismo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2017, este Tribunal Pleno señaló que en el proceso legislativo que dio origen a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) se reconoció que el principio de gratuidad tiene como objetivo evitar la discriminación, al procurar que todas las personas puedan acceder a la misma sin importar su condición económica.

36. Así en la LGTAIP¹³ se confirma que no se puede cobrar la búsqueda de la información, pues el principio de gratuidad exime su cobro, pero en cambio

de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte; 20/2020, 96/2020 y 101/2020 en la sesión de ocho de octubre de dos mil veinte; 107/2020, en la sesión de trece de octubre de dos mil veinte; 93/2020 y 104/2020, en la sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte; 21/2020, en la sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veinte; 94/2020, en la sesión de treinta de noviembre de dos mil veinte.

¹² **Artículo 6.** ... 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 registrarán por los siguientes principios y bases: ...

"III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. ..."

¹³ **Artículo 17.** El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada. ..."

Artículo 141. En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

"I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;



sí se puede cobrar lo relativo a los costos de los materiales, del envío y de la certificación de los documentos.

37. Asimismo, de la propia LGTAIP se desprende que, en la determinación de las cuotas, el legislador deberá procurar que las tarifas permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, sin que puedan llegar a constituir barreras desproporcionadas para su acceso.

38. Por esta razón, las cuotas han quedado establecidas en la Ley Federal de Derechos, salvo para los sujetos obligados de la LGTAIP a los que no les aplique la ley federal, quienes sólo deberán considerar como cuotas máximas las que están establecidas en dicho ordenamiento.

39. En todo caso, las cuotas deberán ser congruentes con el costo del servicio prestado e iguales para quienes reciben el mismo servicio, conforme a los criterios de este Tribunal Pleno.¹⁴ Asimismo, la adquisición que hagan los Municipios de los materiales deberá hacerse en las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias aplicables, atento a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Federal.¹⁵

"II. El costo de envío, en su caso, y

"III. El pago de la certificación de los Documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."

¹⁴ Entre los que destaca la tesis P./J. 3/98, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.". Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo VII, enero de 1998, página 54. Registro: 196933.

¹⁵ **Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con efi



40. Finalmente en la LGTAIP se precisa que la información deberá ser entregada al solicitante sin costo alguno cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples, así como en el supuesto¹⁶ donde el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información.

41. Por otra parte, este Tribunal Pleno ha aceptado que por regla general en el proceso de creación de normas el legislador no debe exponer necesariamente las razones de su actuación. Sin embargo, opera una excepción en el caso del derecho de acceso a la información, toda vez que es indispensable una motivación reforzada por parte del legislador en la que haga explícitos los costos y en general la metodología que utilizó para establecer las tarifas o cobros respectivos.

42. Por ello, es necesario advertir que incluso cuando este Tribunal Pleno se pudiera allegar de información para determinar si las tarifas son respetuosas del parámetro de regularidad constitucional en la materia, lo cierto es que no le corresponde realizar cálculos para el examen de constitucionalidad, ya que esta obligación le corresponde al legislador mediante una motivación reforzada.

43. Así pues, luego de precisar el parámetro en la materia, corresponde ahora citar los preceptos impugnados:

ciencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. ..."

Al respecto, consúltese la tesis aislada 1a. CXLV/2009, de rubro: "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA.". Novena Época. Primera Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXX, septiembre de 2009, página 2712. Registro: 166422.

¹⁶ Este segundo supuesto no está previsto en la LGTAIP; sin embargo, así se estableció en el Dictamen de la Cámara de Senadores que dio origen a la citada ley, así como en el artículo 50 de la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados.



MUNICIPIO	ARTÍCULO IMPUGNADO	
<p>BACA</p>	<p>"Artículo 27. El cobro de los derechos por los servicios de la Unidad de Acceso a la Información que preste el Ayuntamiento se realizará de acuerdo con las siguientes tarifas:</p>	
	<p>"I. Expedición de copias certificadas.</p>	<p>\$3.00 por hoja</p>
	<p>"II. Emisión de copias simples</p>	<p>\$1.00 por hoja.</p>
	<p>"III. Información en Discos magnéticos y CD</p>	<p>\$10.00 cada uno</p>
	<p>"IV. Información en DVD</p>	<p>\$10.00 cada uno."</p>
<p>BOKOBÁ</p>	<p>"Artículo 29. Los derechos por el servicio que proporciona la Unidad de Acceso a la Información Pública Municipal se pagarán conforme a la siguiente tarifa:</p>	
	<p>"I. Emisión de copia simple</p>	<p>\$1.00</p>
	<p>"II. Expedición de copia certificada</p>	<p>\$3.00</p>
	<p>"III. Información en disco magnético o disco.</p>	<p>\$10.00"</p>
<p>CALOTMUL</p>	<p>"Artículo 19. Los derechos por el servicio que proporciona la Unidad de Acceso a la Información Pública Municipal, se pagará de conformidad con las siguientes tarifas:</p>	
	<p>"I. Emisión de copias simples</p>	<p>\$1.00</p>
	<p>"II. Expedición de copias certificadas</p>	<p>\$3.00</p>
	<p>"III. Información en discos magnéticos y discos compactos</p>	<p>\$10.00</p>
	<p>"IV. Información en disco de video digital.</p>	<p>\$10.00"</p>
<p>CELESTÚN</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO X Derechos por Servicios de la Unidad Municipal de Acceso a la Información</p>	
	<p>"Artículo 38. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p>	



	"I. Por copia de simple	\$1.00 por hoja
	"II. Por copia certificada	\$3.00 por hoja
	"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos	\$10.00 por c/u
	"IV. Por información en discos en formato DVD.	\$10.00 por c/u"
	CAPÍTULO X Derechos por Servicios de la Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública	
	"Artículo 38. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:	
CHICXULUB PUEBLO	"I. Por copia de simple	\$1.00 por hoja
	"II. Por copia certificada	\$3.00 por hoja
	"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos	\$10.00 por c/u
	"IV. Por información en discos en formato DVD.	\$10.00 por c/u"
	CAPÍTULO VIII Derechos por Servicios que presta la Unidad de Acceso a la Información Pública	
	"Artículo 34. Los derechos a que se refiere esta sección se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:	
CONKAL	"I. Expedición de copias certificadas	\$3.00 por hoja
	"II. Emisión de copias simples	\$1.00 por hoja
	"III. Disco magnético o Disco Compacto	\$10.00 por c/u
	"IV. Disco DVD.	\$10.00 por c/u"



CUNCUNUL	"Artículo 31. Los derechos por los servicios que soliciten a la Unidad Municipal de Acceso a la información pública, se pagarán las siguientes cuotas;	
	"a) Por cada copia simple tamaño carta	\$1.00
	"b) Por cada copia certificada tamaño carta	\$3.00
	"c) Por la información solicitada grabada en disco compacto	\$10.00
	"d) Por la información solicitada grabada en cd.	\$10.00"
DZEMUL	"Artículo 39. El cobro de los derechos por los servicios de la Unidad de Acceso a la Información Pública que preste el Ayuntamiento, se realizará de acuerdo con las siguientes tarifas:	
	"I. Expedición de copias certificadas	\$3.00 por hoja
	"II. Emisión de copias simples	\$1.00 por hoja
	"III. discos magnéticos y discos compactos	\$10.00 c/u
	"IV. disco de video digital.	\$10.00 c/u"
DZILÁM DE BRAVO	CAPÍTULO X Derechos por los Servicios de la Unidad de Acceso a la Información Pública	
	"Artículo 35. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:	
	"I. Por copia simple	\$1.00 por hoja
	"II. Por copia certificada	\$3.00 por hoja
	"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos	\$10.00 por disco
"IV. Por información en discos en formato DVD.	\$10.00 por disco"	



D Z I L A M GONZÁLEZ	"Artículo 37. Los derechos por el servicio que proporciona la Unidad de Acceso a la Información Pública Municipal se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas	
	"I. Por cada copia simple	\$1.00
	"II. Por cada copia certificada	\$3.00
	"III. Por información en diskette	\$10.00
	"IV. Por información en DVD.	\$10.00"
ESPITA	"Artículo 39. Los derechos por el servicio que proporciona la Unidad de Acceso a la Información Pública Municipal se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas:	
	"I. Por cada copia simple	\$1.00
	"II. Por cada copia certificada	\$3.00
	"III. Por USB (no se impugnó)	\$20.00
	"IV. Por disco compacto.	\$10.00"
HUHÍ	"Artículo 33. Los derechos por servicios que proporciona a la Unidad de Acceso a la Información Pública se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas:	
	"I. Por cada copia simple	\$1.00
	"II. Por cada copia certificada	\$3.00
	"III. Por información de diskette	\$10.00
	"IV. Por información en DVD.	\$10.00"
HUNUCMÁ	"Artículo 49. Los derechos a que se refiere este capítulo se causarán y pagarán de acuerdo a la siguiente tarifa:	
	"I. Por cada copia fotostática simple que entregue el ayuntamiento por concepto de acceso a la información pública.	\$1.00



	"II. Por cada copia fotostática certificada que entregue el Ayuntamiento por concepto de acceso a la información pública.	\$3.00
	"III. Por cada USB que entregue el Ayuntamiento por concepto de información pública.	\$80.00
	"IV. Por cada disco compacto que entregue el Ayuntamiento por concepto de acceso a la información pública.	\$10.00"
<p>CAPÍTULO VIII Derechos por Servicios de Transparencia</p>		
	<p>"Artículo 32. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p>	
IXIL	"I. Por copia simple	\$1.00 por hoja
	"II. Por copia certificada	\$3.00 por hoja
	"III. discos compactos	\$10.00 c/u
	"IV. discos formato DVD.	\$10.00 c/u"
	<p>"Artículo 34. Los derechos por el servicio que proporciona la Unidad de Acceso a la Información Pública Municipal se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas:</p>	
	<p>Concepto</p>	
KANASÍN	"a) Emisión de copias simples o impresiones de documentos,	
	"Por página tamaño carta	\$1.00
	"Por página tamaño oficio	\$1.00
	"b) Expedición de copias certificadas,	
	"Por página tamaño carta:	\$3.00
	"Por página tamaño oficio:	\$3.00
	"c) En disco compacto.	\$10.00
	"d) En disco versátil digital o disco de video digital (DVD).	\$10.00"



	CAPÍTULO X Derechos por Servicios de la Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública	
KINCHIL	"Artículo 37. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:	
	"I. Por copia de simple	\$1.00
	"II. Por copia certificada	\$3.00
	"III. Discos magnéticos y discos compactos	\$10.00
	"IV. Discos en formato DVD.	\$10.00"
	CAPÍTULO XI Derechos por Servicios que presta la Unidad de Acceso a la Información Pública	
KOPOMÁ	"Artículo 37. Los derechos a los que se refiere este capítulo se causarán y pagarán conforme a las siguientes cuotas:	
	"I. Por cada copia fotostática simple	\$1.00
	"II. Por cada copia certificada	\$3.00
	"III. Por disco compacto	\$10.00
	"El pago de este derecho no es en razón de la información solicitada, sino por el costo del medio en que se proporciona."	
MUNA	CAPÍTULO X Derechos por los Servicios que presta Unidad de Transparencia	
	"Artículo 37. Los derechos a los que se refiere este capítulo se causarán y pagarán conforme a las siguientes cuotas:	
	"I. Por cada copia fotostática simple	\$1.00
	"II. Por cada copia certificada	\$3.00
	"III. Por información en disco compacto	\$10.00
	"El pago de este derecho no es en razón de la información solicitada, sino por el costo del medio en que se proporciona."	



OXKUTZCAB	Sección décimo segunda Derechos por Servicios de la Unidad de Acceso a la Información	
	<p>"Artículo 35. Los derechos a que se refiere esta sección se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p>	
	"I. Por copia simple	\$5.00 por hoja
	"II. Por copias certificadas	\$8.00 por hoja
	"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos	\$15.00 c/u
"IV. Por información en discos en formato DVD.	\$20.00 c/u"	
PETO	CAPÍTULO XIII Derechos por Servicios de la Unidad de Transparencia	
	<p>"Artículo 44. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p>	
	"I. Por copia de simple	\$1.00
	"II. Por copia certificada	\$3.00
	"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos	\$10.00
"IV. Por información en discos en formato DVD.	\$10.00"	
QUINTANA ROO	<p>"Artículo 39. Los derechos por el servicio que proporciona la Unidad de Acceso a la Información Pública Municipal se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas:</p>	
	"Por cada copia simple	\$1.00 por hoja
	"Por cada copia certificada	\$3.00 por hoja
	"Por información en CD o DVD	\$10.00 por disco
	"Por información en medio electrónico USB (no se impugnó).	\$10.00 por medio"



RÍO LAGARTOS	"Artículo 40. El cobro de los derechos por los servicios de la unidad municipal de acceso a la información, que preste el Ayuntamiento se realizará de acuerdo con las siguientes tarifas:	
	"Expedición de copias certificadas	\$3.00 por hoja
	"Emisión de copias simples	\$1.00 por hoja
	"Discos magnéticos y disco compacto	\$10.00 c/u
	"Disco de video digital.	\$10.00 c/u"
SAN FELIPE	"Artículo 34. Los derechos por servicios que proporciona a la unidad de acceso a la información Pública Municipal se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas:	
	"I. Por cada copia simple	\$1.00
	"II. Por cada copia certificada	\$3.00
	"III. USB proporcionado por el Municipio	\$300.00
	"IV. Por DVD.	\$10.00"
SANTA ELENA	"Artículo 27. El cobro de los derechos por los servicios de la Unidad de Acceso a la Información que preste el Ayuntamiento se realizará de acuerdo con las siguientes tarifas:	
	"I. Expedición de copias certificadas	\$3.00 por hoja
	"II. Emisión de copias simples	\$1.00 por hoja
	"III. Información en Discos magnéticos y C.D	\$10.00 cada uno
	"IV. Información en DVD.	\$10.00 cada uno"
SEYÉ	"Artículo 36. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:	
	"I. Por copia de simple tamaño carta	\$1.00
	"II. Por copia certificada tamaño carta	\$3.00



	"III. discos magnéticos y discos compactos	\$10.00
	"IV. discos magnéticos dvd	\$10.00 "
	CAPÍTULO	
	Derechos por Servicios de la Unidad de Acceso a la Información	
	"Artículo 36. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:	
SOTUTA	"I. Expedición de copia certificada	\$3.00 por hoja
	"II. Emisión de copias simples	\$1.00 por hoja
	"III. Discos magnéticos y discos compactos	\$10.00 por c/u
	"IV Discos en formato DVD.	\$10.00 por c/u"
	"Artículo 34. Los derechos por el servicio que proporciona la Unidad de Acceso a la Información Pública, se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas:	
SUCILÁ	"I. Por cada copia fotostática simple	\$1.00
	"II. Por cada copia fotostática certificada	\$3.00
	"III. Por usb	\$100.00
	"IV. Por cada disco compacto.	\$10.00"
	"Artículo 38. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:	
SUDZAL	I. Por cada copia simple que expida el Ayuntamiento de acuerdo a la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	\$1.00
	"II. Por cada disquete que expida el Ayuntamiento de acuerdo a la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán	\$10.00



	"III. Por cada disco compacto que expida el Ayuntamiento de acuerdo a la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán.	\$10.00"
SUMA DE HIDALGO	Artículo 34. El cobro de los derechos por los servicios de la Unidad de Acceso a la Información que preste el Ayuntamiento se realizará de acuerdo con las siguientes tarifas:	
	"I. Expedición de copias certificadas	\$3.00 por hoja
	"II. Emisión de copias simples	\$1.00 por hoja
	"III. Información en Discos magnéticos y C.D.	\$10.00 cada uno
	"IV. Información en DVD.	\$10.00 cada uno"
TECOH	CAPÍTULO XI Derecho por Servicios de la Unidad de Transparencia	
	Artículo 39. Los derechos a que se refiere esta sección se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:	
	"I. Expedición de copias certificadas	\$3.00 por hoja
	"II. Emisión de copias simples	\$1.00 por hoja
	"III. Información en Disco magnético o Disco Compacto	\$10.00 por c/u
"IV. Información en Disco DVD.	\$10.00 por c/u"	
TEKANTÓ	Artículo 37. Los derechos por los servicios que soliciten a la Unidad de Acceso a la Información Pública, se pagarán las siguientes cuotas:	
	"I. Por cada copia simple	\$1.00
	"II. Por copia certificada	\$3.00
	"III. Por disco compacto	\$10.00
	"IV. Por disquete.	\$10.00"



TELCHAC PUEBLO	"Artículo 36. Los derechos por los servicios que preste la Unidad de Acceso a la información, se pagarán conforme a lo siguiente:	
	"I. Por cada copia simple	\$1.00 por hoja
	"II. Por cada copia certificada	\$3.00 por hoja
	"III. Por CD y/o DVD.	\$10.00 por disco"
TELCHAC PUERTO	"Artículo 39. Los derechos por los Servicios que preste la Unidad Municipal de Acceso a la Información, se pagarán conforme a lo siguiente:	
	"I. Por cada copia simple	\$1.00 por hoja
	"II. Por cada copia certificada	\$3.00 por hoja
	"III. Por información en disco magnético o compacto	\$10.00 c/u
	"IV. Información en disco de video digital.	\$10.00 c/u"
TEPAKÁN	"Artículo 34. Los sujetos pagarán los derechos por los Servicios que soliciten a la Unidad de Acceso a la información.	
	"I. Por cada copia simple tamaño carta	\$1.00
	"II. Por cada copia certificada tamaño carta	\$3.00
	"III. Por disco	\$10.00
	"IV. Por disquete.	\$10.00"
TEYA	"Artículo 43. Los derechos por los servicios que preste la Unidad de Acceso a la información, se pagarán conforme a lo siguiente:	
	"I. Por cada copia simple	\$1.00 por hoja
	"II. Por cada copia certificada	\$3.00 por hoja
	"III Por CD y/o DVD.	\$10.00 por disco"



TIMUCUY

"Artículo 28. Los derechos por el servicio que proporciona la Unidad de Acceso a la Información Pública Municipal se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas:

"I. Por cada copia simple	\$1.00
"II. Por cada copia certificada	\$3.00
"III. Por cada disco compacto.	\$10.00"

CAPÍTULO X

Derechos por Servicios de Transparencia

"Artículo 40. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:

TIXKOKOB

"I. Por copia de simple	\$1.00
"II. Por copia certificada	\$3.00
"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos	\$10.00
"IV. Por información en discos en formato DVD.	\$10.00"

TIZIMÍN

"Artículo 22. Los derechos por el servicio que proporciona la Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública Municipal, se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas:

"I. Emisión de copias simples	\$1.00
"II. Expedición de copias certificadas	\$3.00
"III. discos compactos	\$10.00
"IV. disco de video digital.	\$10.00"

UMÁN

CAPÍTULO XI

Derechos por Servicios de la Unidad de Acceso a la Información

"Artículo 49. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:



	<table border="1"> <tr> <td>"I. Por copia simple</td> <td>\$1.00</td> </tr> <tr> <td>"II. Por copia certificada</td> <td>\$3.00</td> </tr> <tr> <td>"III. Discos magnéticos y discos compactos</td> <td>\$10.00</td> </tr> <tr> <td>"IV. Por USB proporcionado por el Ayuntamiento.</td> <td>1.5 UMA"</td> </tr> </table>	"I. Por copia simple	\$1.00	"II. Por copia certificada	\$3.00	"III. Discos magnéticos y discos compactos	\$10.00	"IV. Por USB proporcionado por el Ayuntamiento.	1.5 UMA"
"I. Por copia simple	\$1.00								
"II. Por copia certificada	\$3.00								
"III. Discos magnéticos y discos compactos	\$10.00								
"IV. Por USB proporcionado por el Ayuntamiento.	1.5 UMA"								
XOCHEL	<p>"Artículo 35. Los derechos por el servicio que proporciona la unidad de acceso a la información Pública municipal, se pagarán de conformidad a la siguiente tarifa:</p>								
	<table border="1"> <tr> <td>"I. Por cada copia simple</td> <td>\$1.00</td> </tr> <tr> <td>"II. Por cada copia certificada</td> <td>\$3.00</td> </tr> <tr> <td>"III. Por información en CD</td> <td>\$10.00 c/u</td> </tr> <tr> <td>"IV. Por información en DVD.</td> <td>\$10.00 c/u"</td> </tr> </table>	"I. Por cada copia simple	\$1.00	"II. Por cada copia certificada	\$3.00	"III. Por información en CD	\$10.00 c/u	"IV. Por información en DVD.	\$10.00 c/u"
	"I. Por cada copia simple	\$1.00							
	"II. Por cada copia certificada	\$3.00							
	"III. Por información en CD	\$10.00 c/u							
"IV. Por información en DVD.	\$10.00 c/u"								
<p>CAPÍTULO X Derechos por Servicios de la Unidad de Acceso a la Información Pública</p>									
<p>"Artículo 41. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p>									
YOBAIN	<table border="1"> <tr> <td>I. Por copia de simple</td> <td>\$1.00</td> </tr> <tr> <td>II. Por copia certificada</td> <td>\$3.00</td> </tr> <tr> <td>III. Por información en discos magnéticos y discos compactos</td> <td>\$10.00</td> </tr> <tr> <td>IV. Por información en discos en formato DVD.</td> <td>\$10.00"</td> </tr> </table>	I. Por copia de simple	\$1.00	II. Por copia certificada	\$3.00	III. Por información en discos magnéticos y discos compactos	\$10.00	IV. Por información en discos en formato DVD.	\$10.00"
I. Por copia de simple	\$1.00								
II. Por copia certificada	\$3.00								
III. Por información en discos magnéticos y discos compactos	\$10.00								
IV. Por información en discos en formato DVD.	\$10.00"								

44. Como se ve, los artículos impugnados establecen el cobro idéntico de \$1.00 por copia simple y de \$3.00 por copia certificada; de \$10.00 por la información en diskette o disquete, en discos magnéticos, compactos (CD), de



video digital o versátiles digitales (DVD);¹⁷ y de \$80.00, \$100.00, \$300.00 y 1.5 en UMA por la información en USB.

45. Al respecto, este Tribunal Pleno advierte que el legislador yucateco no justificó los cobros o tarifas por el acceso a la información, de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional que rige en la materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

46. En efecto, durante el proceso legislativo¹⁸ y aun en su informe, el Congreso Local manifestó que todas las iniciativas de Leyes de Ingresos Municipales se homologaron, por lo que se estableció un costo máximo para la información en copias simples y certificadas y en CD, de tal forma que, acorde con la LGTAIP, sólo se requiera el cobro de la reproducción y del envío de la información, pero no de su búsqueda.

47. En consecuencia, si bien el legislador local considera que en las normas impugnadas solamente se cobra lo relativo a los materiales para reproducir la información, lo cierto es que no hace explícitos los costos y en general la metodología que le permitió arribar a los mismos, como pudiera ser por ejemplo señalando el valor comercial de las hojas de papel, de la tinta para la impresión de los CD y DVD o de las memorias de almacenamiento USB. En suma, no es posible establecer por esta Suprema Corte si las cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

48. Por otra parte, en cuanto a las copias simples, este Tribunal Pleno advierte que, sin mayores precisiones, las tarifas quedaron establecidas a razón de cada hoja, lo que en principio contraviene la LGTAIP, pues del artículo 141

¹⁷ Con la única excepción de la Ley de Ingresos del Municipio de Oxkutzcab, donde se establece el cobro de \$3.00 por copia simple, de \$5.00 por copia certificada, de \$15.00 por disco magnético y disco compacto, y de \$20.00 por disco en formato DVD.

¹⁸ *Cfr.*, con séptima, Exposición de motivos, Congreso del Estado Libre y Soberano del Estado de Yucatán.



se extrae que la información se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples.

49. Finalmente, por lo que hace a los medios de almacenamiento digitales, como los discos magnéticos, CD y DVD, disquetes y memorias USB, además de la falta de motivación reforzada se observa que el legislador no estableció la posibilidad de que el solicitante pudiera proporcionar el medio, lo que es relevante pues en esta hipótesis no se debe aplicar cobro alguno por el derecho de acceso a la información.

50. Para este Tribunal Pleno no pasa desapercibido que la CNDH decidió exceptuar de su impugnación la fracción III y la última parte de los artículos 39 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Espita y de Quintana Roo, relativos al acceso a la información en las memorias de almacenamiento USB; no obstante, tales porciones normativas serán objeto de pronunciamiento por parte de este órgano colegiado en el apartado correspondiente de los efectos de la sentencia.

51. Por lo expuesto y en atención a los precedentes, este Tribunal Pleno declara la invalidez de las normas impugnadas. En consecuencia, se hace innecesario el estudio del concepto de invalidez relativo al principio de proporcionalidad tributaria, pues su examen en nada cambiaría la conclusión alcanzada. Sirve de apoyo la tesis P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."¹⁹

VIII. EFECTOS.

52. Con fundamento en el artículo 73, en relación con los diversos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁰ procede declarar la invalidez directa de las siguientes disposiciones:

¹⁹ Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIX, junio de 2004, página 863. Registro: 181398.

²⁰ **"Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Baca**. Artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Bokobá**. Artículo 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Calotmul**. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Celestún**. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Chicxulub Pueblo**. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Conkal**. Artículo 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Cuncunul**. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Dzemul**. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Dzilam de Bravo**. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Dzilam González**. Artículo 39 –*excepto la fracción III*– de la Ley de Ingresos del Municipio de **Espita**. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Huhí**. Artículo 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Hunucmá**. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Ixil**. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Kanasín**. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Kinchil**. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Kopomá**. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Muna**. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Oxkutzcab**. Artículo 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Peto**. Artículo 39 –*excepto la porción normativa que dice: "Por información en medio electrónico USB \$10.00 por medio"*– de la Ley de Ingresos del Municipio de **Quintana Roo**. Artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Río Lagartos**. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de **San Felipe**. Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Santa Elena**. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Seyé**. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Sotuta**. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Sucilá**. Artículo 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Sudzal**. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Suma de Hidalgo**. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio

"Artículo 41. Los artículos deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; ..."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."



de **Tecoh**. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tekantó**. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Telchac Pueblo**. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Telchac Puerto**. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tepakán**. Artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Teya**. Artículo 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Timucuy**. Artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tixkokob**. Artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Tizimín**. Artículo 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Umán**. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Xocchel**. Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de **Yobaín**. Todas del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal 2021.

53. Asimismo, este Tribunal Pleno declara la invalidez indirecta de la fracción III y la última parte de los artículos 39 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Espita y de Quintana Roo, respectivamente, ya que contienen el mismo vicio de inconstitucionalidad advertido en el apartado previo.

54. Dichos preceptos establecen de manera literal lo siguiente:

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ESPITA

"**Artículo 39.** Los derechos por el servicio que proporciona la Unidad de Acceso a la Información Pública Municipal se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas:

"I. Por cada copia simple	\$1.00
"II. Por cada copia certificada	\$3.00
"III. Por USB	\$20.00
"IV. Por disco compacto	\$10.00"

LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE QUINTANA ROO.

"**Artículo 39.** Los derechos por el servicio que proporciona la Unidad de Acceso a la Información Pública Municipal se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas:



"Por cada copia simple	\$1.00 por hoja
"Por cada copia certificada	\$3.00 por hoja
"Por información en cd o dvd	\$10.00 por disco
"Por información en medio electrónico usb."	\$10.00 por medio"

[Énfasis añadido]

55. En efecto, dichos preceptos establecen el cobro de \$20.00 y de \$10.00, respectivamente, por la información reproducida en los medios electrónicos USB; sin embargo, el legislador local no realizó una motivación reforzada de los costos, así como tampoco quedó establecida en la norma la posibilidad de que el solicitante pudiera proporcionarlo, lo que cobra relevancia pues en ese supuesto el acceso a la información sería gratuito.

56. En consecuencia, dado que contienen el mismo vicio de inconstitucionalidad, procede expulsar ambas porciones normativas del orden jurídico del Estado de Yucatán.²¹ Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018.²²

²¹ Al respecto, resulta aplicable el criterio número P./J. 53/2010, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS. Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática;



57. Por otra parte, dado que la declaratoria de invalidez recae sobre normas generales de vigencia anual, se vincula al Congreso del Estado de Yucatán de abstenerse de incurrir en lo futuro en los mismos vicios de inconstitucionalidad señalados en la presente ejecutoria.

58. Además, la presente sentencia deberá notificarse a todos los Municipios involucrados en el presente fallo, pues son ellos las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos que contienen las disposiciones invalidadas.

59. Finalmente, estas declaraciones de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

60. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Baca, 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Bokobá,

de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven." (*Énfasis añadido*). Consulta: *Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564. Registro digital: 164820.

²² Resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión pública de seis de diciembre de dos mil dieciocho. En dicho asunto se analizaron diversas leyes de ingresos municipales del Estado de San Luis Potosí, y se determinó extender la invalidez a todas aquellas disposiciones que previeran supuestos similares a los invalidados. En este sentido se expresó una mayoría de ocho votos de la Ministra Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales (presidente). Votaron en contra la Ministra Luna Ramos y el Ministro Pardo Rebolledo.



19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calotmul, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Celestún, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chicxulub Pueblo, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Conkal, 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuncunul, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzemul, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzilam de Bravo, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzilam González, 39, fracciones I, II y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Espita, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huhí, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hunucmá, 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixil, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kanasín, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kinchil, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kopomá, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muna, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oxtutzcab, 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peto, 39, en sus porciones normativas "Por cada copia simple \$1.00 por hoja", "Por cada copia certificada \$3.00 por hoja" y "Por información en CD o DVD \$10.00 por disco", de la Ley de Ingresos del Municipio de Quintana Roo, 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Río Lagartos, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Elena, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Seyé, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sotuta, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sucilá, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sudzal, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Suma de Hidalgo, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecoh, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tekantó, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Telchac Pueblo, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Telchac Puerto, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepakán, 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teya, 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Timucuy, 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizimín, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Umán, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xocchel y 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yobaín, Yucatán, para el Ejercicio Fiscal 2021, expedidas mediante el Decreto 326/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veinte y, por extensión, la de los artículos 39, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Espita y 39, en su porción normativa "Por información en medio electrónico USB \$ 10.00 por medio" de la Ley de Ingresos del Municipio de Quintana Roo, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021, expedidas mediante el decreto y medio de difusión oficial referidos, en los términos precisados en los apartados VII y VIII de esta decisión.



TERCERO.—Las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Yucatán y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, de conformidad con el apartado VIII de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto 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 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 apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por razones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con excepción de las fracciones y, en su caso, porciones normativas de los referidos preceptos, que prevén los costos por copias certificadas o a color, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez de los artículos 27 de la Ley



de Ingresos del Municipio de Baca, 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Bokobá, 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calotmul, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Celestún, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chicxulub Pueblo, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Conkal, 31 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuncunul, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzemul, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzilam de Bravo, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzilam González, 39, fracciones I, II y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Espita, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Huhí, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hunucmá, 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixil, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kanasín, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kinchil, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kopomá, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muna, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oxtutzcab, 44 de la Ley de Ingresos del Municipio de Peto, 39, en sus porciones normativas "Por cada copia simple \$1.00 por hoja", "Por cada copia certificada \$3.00 por hoja" y "Por información en CD o DVD \$10.00 por disco", de la Ley de Ingresos del Municipio de Quintana Roo, 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Río Lagartos, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Felipe, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Elena, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Seyé, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sotuta, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sucilá, 38 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sudzal, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Suma de Hidalgo, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecoh, 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tekantó, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Telchac Pueblo, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Telchac Puerto, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepakán, 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teya, 28 de la Ley de Ingresos del Municipio de Timucuy, 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixkokob, 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tizimín, 49 de la Ley de Ingresos del Municipio de Umán, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Xocchel y 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yobaín, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021, expedidas mediante el Decreto 326/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veinte. Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco



González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 39, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Espita y 39, en su porción normativa "Por información en medio electrónico USB \$ 10.00 por medio", de la Ley de Ingresos del Municipio de Quintana Roo, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021, expedidas mediante el Decreto 326/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veinte. Los Ministros Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en: 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, 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 y 4) determinar que las declaratorias 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 Yucatán.

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: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de octubre de 2021.

La tesis de jurisprudencia P./J. 3/98 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, con número de registro digital: 196933.

Las tesis de rubros: "PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO.", "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA" y " FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A EXPLICARLOS." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con la clave P. C/97 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 162 y en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 157-162, Primera Parte, página 150 y 139-144, Primera Parte, página 134, con números de registro digital: 198428, 232460 y 232537, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 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 29 de noviembre 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 25/2021.

En sesión celebrada el veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, declaró la invalidez de diversos artículos de las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, por contemplar indebidamente el cobro por la entrega de información pública en copias simples y certificadas, así como en medios magnéticos y electrónicos (CD, DVD y diskette).

En este caso, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de las normas impugnadas, por considerar que el legislador no justificó el cobro o tarifa por el acceso a la información; es decir, no justificó los costos y la metodología por la que se fijaron determinados precios para proporcionar la información, lo cual se traduce en la vulneración del principio de gratuidad en el derecho de acceso a la información.



Como lo manifesté en la sesión plenaria, **estoy de acuerdo con la sentencia** en cuanto a declarar la invalidez de las normas combatidas, debido a que transgreden el principio de gratuidad en el derecho de acceso a la información, pero **considero, como razón adicional, que estas normas también son discriminatorias por razón de la situación económica de las personas.**

La sentencia es consistente con la línea jurisprudencial que ha seguido este Tribunal Pleno¹ –y que yo he compartido–, en la que he considerado que conforme a lo previsto en el artículo 6o., fracción III, de la Constitución General y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el principio de gratuidad en el acceso a la información debe entenderse en el sentido de que el Estado no puede establecer cobro alguno por la búsqueda de la información pública; sin embargo, sí puede realizar cobros para recuperar los costos de reproducción y envío de la información, siempre que estén fijados a partir de una base objetiva y razonable.

¹ Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 18/2019, resuelta por el Pleno el 5 de septiembre de 2019, por unanimidad de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio del primer concepto de invalidez, en sus partes 1, denominada "Búsqueda de datos de archivo municipal", 2, denominada "Copia fotostática simple", 4, denominada "Digitalización de documentos por hoja", 5, denominada "Reproducción en disco compacto por hoja", 6, denominada "Información entregada en disco compacto", y 7, denominada "Otros no contemplados en la lista".

Acción de inconstitucionalidad 96/2020, resuelta por el Pleno el 8 de octubre de 2020, 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, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su tema I, denominado "Disposiciones que establecen derechos para obtener la reproducción de información en copias simples y dispositivos magnéticos, así como la digitalización de dicha información", consistente en declarar la invalidez de diversos artículos de las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el 31 de diciembre de 2019.

Acción de inconstitucionalidad 105/2020, resuelta por el Pleno el 8 de diciembre de 2020, por unanimidad de 11 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, en su parte tercera, denominada "Normas que prevén cuotas relacionadas con el derecho de acceso a la información", consistente en declarar la invalidez de diversos artículos de las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondientes al ejercicio fiscal del año 2020, publicadas en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el 31 de diciembre de 2019.



En este sentido, la mencionada ley general ha dispuesto que, en caso de existir costos para obtener la información, éstos no podrán ser superiores al de los materiales utilizados en la reproducción de la información, al costo de envío y al pago de la certificación de los documentos, cuando proceda, y que la información será entregada en forma gratuita cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

En este caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Yucatán, que coinciden en establecer el cobro de la entrega de información en copias simples, certificadas y en CDs, DVDs, diskettes o memorias USB. En este sentido, coincido con la mayoría en que **el legislador yucateco no justificó los cobros o tarifas por el acceso a la información ni qué parámetros utilizó para fijar el costo previsto en las normas cuestionadas.**

De esta manera, como lo sostuve en los precedentes de este Pleno, coincido en que deben declararse inválidos todos aquellos preceptos en los que: **a)** Se prevea un costo por la expedición de información pública en copias simples, sin que exista una justificación legislativa razonable; **b)** Se cobre una cuota por concepto de certificación de documentos públicos; **c)** Se cobre por la entrega de información en instrumentos electrónicos aportados por la solicitante; y **d)** Expresa o implícitamente se establezca un costo por la búsqueda de información.

Del mismo modo, el legislador tampoco previó en las normas impugnadas algún supuesto que permitiera entregar la información en dispositivos electrónicos o digitales que facilitaran la entrega y redujeran significativamente el costo de los materiales.

Por tanto, como lo he sostenido con anterioridad, el legislador debía fundar y motivar cómo llegó a fijar esta tarifa y, al haberlo omitido, no existe un parámetro razonable, de ahí que debe declararse la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas.²

Adicionalmente, como consecuencia de la violación del principio de gratuidad, en estas normas se genera una discriminación por razón de la situación

² Acción de inconstitucionalidad 13/2018 y acumulada 25/2018, resuelta el 6 de diciembre de 2018, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, en el sentido de declarar la invalidez de las normas que imponen un cobro por proporcionar información en CD.



social y económica de las personas, como lo he manifestado en otras ocasiones, como por ejemplo en las acciones de inconstitucionalidad 12/2019³ y 13/2019⁴ en las que este Tribunal Pleno analizó normas de contenido similar a las ahora impugnadas.

Por las razones anteriores, estoy de acuerdo con el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, y con las razones adicionales señaladas en este voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de octubre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la acción de inconstitucionalidad 25/2021.

En la sesión pública de veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó invalidar diversos artículos de las Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Yucatán, para el ejercicio fiscal de 2021, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del referido Estado el veintinueve de diciembre de dos mil veinte.

La razón fundamental fue porque las normas controvertidas, que se refieren todas a derechos por servicios vinculados con el acceso a la información pública, vulneran el principio de gratuidad que rige al derecho de acceso a la información pública, así como el principio de proporcionalidad tributaria referente a los derechos por servicios, al no advertir alguna justificación reforzada sobre los montos precisados por el legislador de Yucatán respecto de los materiales utilizados como medio de entrega de la información pública.

³ Acción de inconstitucionalidad 12/2019, resuelta por el Pleno el 5 de septiembre de 2019, por unanimidad de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán (ponente) y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴ Acción de inconstitucionalidad 13/2019, resuelta por el Pleno el 26 de septiembre de 2019, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



Al respecto, debo aclarar que, como señalé en sesión, a diferencia de otros asuntos, en este caso coincido con la invalidez indirecta o por extensión a diversas normas no impugnadas, pero directamente relacionadas con las impugnadas y por contener el mismo vicio que las invalidadas.

Lo anterior, de conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con apoyo en la jurisprudencia P./J. 32/2006, emitida por el Pleno de este Alto Tribunal, 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."

En efecto, la fracción III y la última parte del artículo 39 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Espita y de Quintana Roo, respectivamente, al referirse a la información entregada en memorias de almacenamiento USB, contienen el mismo vicio que las normas impugnadas e invalidadas de esas leyes que se refieren a los medios de almacenamiento disco compacto CD o disco versátil digital DVD, pues al igual que las controvertidas, no contemplan alguna justificación sobre los montos precisados por el legislador de Yucatán respecto de los materiales utilizados como medio de entrega de la información pública.

En conclusión, la invalidez indirecta se sustenta en la falta de motivación reforzada respecto del valor de los materiales, aunado a que al igual que en las normas controvertidas, no se previó la posibilidad de que el solicitante pudiera proporcionar el medio, no obstante que en las hipótesis referidas no se debe cobrar el acceso a la información pública, únicamente esos medios de almacenamiento siempre que se justifique su costo; lo que en el caso no sucedió.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de octubre de 2021.

La tesis de jurisprudencia P./J. 32/2006 citada en este voto, aparece publicada 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.

Este voto se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) PARA PROMOVERLA EN CONTRA DE LEYES EN MATERIA DE ARCHIVOS (ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN XLVI, 8, 11, FRACCIÓN IV, 64, 72, 73, 74, 75, 78, 90 Y 95, ASÍ COMO PRIMERO Y DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIOS DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

II. 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 (ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN XLVI, 8, 11, FRACCIÓN IV, 64, 72, 73, 74, 75, 78, 90 Y 95, ASÍ COMO PRIMERO Y DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIOS DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA TRANSITORIA QUE YA CUMPLIÓ SU OBJETO (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL ARTÍCULO PRIMERO TRANSITORIO DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU PROCEDENCIA CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO, AL NO EXISTIR CONSTANCIAS EN EL EXPEDIENTE DE QUE EL CONTENIDO MATERIAL DE AQUÉL ESTÉ SATISFECHO, NI ADVERTIRSE ESTA CIRCUNSTANCIA COMO HECHO NOTORIO (ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

V. ARCHIVOS. FINALIDAD DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE FEBRERO DE 2014, A LOS ARTÍCULOS 6 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE FACULTÓ AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EMITIR UNA LEY GENERAL EN LA MATERIA.



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

VII. ARCHIVOS. LA LEY GENERAL DE LA MATERIA CONSTITUYE EL PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE LAS NORMAS LOCALES QUE REGULAN UN ASPECTO PREVISTO EN AQUÉLLA.

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

IX. 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 EN TÉRMINOS EQUIVALENTES A LOS PREVISTOS EN LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

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

XI. ARCHIVOS. LA IMPLEMENTACIÓN DE UN REGISTRO LOCAL NO SE ENCUENTRA DENTRO DE LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DE LOS ESTADOS EN LA MATERIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN XLVI, 11, FRACCIÓN IV, 72, 73, 74, 75 Y DÉCIMO PRIMERO TRANSITORIO DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XII. ARCHIVOS. LAS ENTIDADES FEDERATIVAS CUENTAN CON LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER LOS TÉRMINOS EN QUE PARTICIPARÁN LOS MUNICIPIOS EN LOS CONSEJOS LOCALES (ARTÍCULO 64, FRACCIÓN VII, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XIII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE CONTEMPLA DENTRO DEL CONSEJO ESTATAL AL TITULAR



DEL EJECUTIVO, O A LA PERSONA QUE ÉSTE DESIGNE, NO ROMPE CON LA EQUIVALENCIA EXIGIDA POR LA LEY GENERAL (ARTÍCULO 64, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XIV. ARCHIVOS. NO ES EXIGIBLE LA EQUIVALENCIA A NIVEL LOCAL PARA EL INTEGRANTE DE LA JUNTA DE GOBIERNO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, EN LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, POR NO CONTAR ÉSTAS CON HOMÓLOGO A NIVEL ESTATAL.

XV. ARCHIVOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA OMISIÓN DE PREVER LA EQUIVALENCIA A NIVEL LOCAL DE LAS SECRETARÍAS DE GOBERNACIÓN Y DE FUNCIÓN PÚBLICA, Y DE UN REPRESENTANTE DEL CONSEJO TÉCNICO Y CIENTÍFICO ARCHIVÍSTICO EN LA INTEGRACIÓN DEL CONSEJO ESTATAL ES INCONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XVI. ARCHIVOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LOS REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBE REUNIR EL REPRESENTANTE DE LOS ARCHIVOS PRIVADOS NO SE TRADUCE EN UNA REGULACIÓN DEFICIENTE POR PARTE DEL LEGISLADOR LOCAL, AL RESULTAR DIRECTAMENTE APLICABLE LA LEY GENERAL DE ARCHIVOS (ARTÍCULO 64, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XVII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE CONSIDERE AL ARCHIVO GENERAL DEL ESTADO COMO UNA UNIDAD ADMINISTRATIVA QUE FORMA PARTE DEL GOBIERNO DEL ESTADO Y CUYA ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA ORGÁNICA SERÁN DETERMINADAS POR EL EJECUTIVO LOCAL, VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 95 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XVIII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL LEGISLADOR LOCAL INCURRIÓ EN UNA DEFICIENTE REGULACIÓN EN LA LEY RELATIVA, AL NO



CONTEMPLAR LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO Y DE VIGILANCIA, ASÍ COMO LA DIRECCIÓN GENERAL PARA EL ARCHIVO GENERAL.

XIX. ARCHIVOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA FALTA DE PREVISIÓN DE LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD Y ATRIBUCIONES DEL DIRECTOR GENERAL DEL ARCHIVO GENERAL DE ESA ENTIDAD, NO SE TRADUCE EN UNA REGULACIÓN DEFICIENTE POR PARTE DEL LEGISLADOR LOCAL, AL SER ASPECTOS YA PREVISTOS POR LA LEY GENERAL.

XX. ARCHIVOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE DOTE AL PATRIMONIO DOCUMENTAL DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CON LAS CALIDADES DE INALIENABLE, IMPRESCRIPTIBLE, INEMBARGABLE Y NO SUJETO A GRAVAMEN O AFECTACIÓN DE DOMINIO, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN GENERAL, AL FORMAR ESTE ASPECTO PARTE DE LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR LOCAL (ARTÍCULO 78 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXI. ARCHIVOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL HECHO DE QUE EN LA LEY RELATIVA SE CONTEMPLA QUE LOS DOCUMENTOS DEBERÁN SER PRODUCIDOS CONFORME A LOS PROCESOS DE GESTIÓN DOCUMENTAL "ESTABLECIDOS EN LOS PRESENTES LINEAMIENTOS," ES INCONSTITUCIONAL, AL SER ATRIBUCIÓN DEL CONSEJO NACIONAL APROBAR Y DIFUNDIR LA NORMATIVA RELATIVA A LA GESTIÓN DOCUMENTAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 8, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE INDICA "DEBERÁN SER TRATADOS CONFORME A LOS PROCESOS DE GESTIÓN DOCUMENTAL ESTABLECIDOS EN LOS PRESENTES LINEAMIENTOS Y," DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXII. ARCHIVOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL HECHO DE QUE EL LEGISLADOR LOCAL NO HAYA SEÑALADO EXPRESAMENTE QUE LOS SUJETOS OBLIGADOS DEBEN PROMOVER LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS RESPONSABLES DE LAS ÁREAS DE ARCHIVOS, SINO ÚNICAMENTE SU CAPACITACIÓN, NO VIOLA EL MANDATO DE EQUIVALENCIA (ARTÍCULO 90 DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).



XXIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL PODER LEGISLATIVO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 4, FRACCIÓN XLVI, 8, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DEBERÁN SER TRATADOS CONFORME A LOS PROCESOS DE GESTIÓN DOCUMENTAL ESTABLECIDOS EN LOS PRESENTES LINEAMIENTOS Y," 11, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN EL REGISTRO ESTATAL Y," 64, 72, 73, 74, 75, 95 Y TRANSITORIO DÉCIMO PRIMERO DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

XXIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. APLICACIÓN DIRECTA DE LA LEY GENERAL, 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 4, FRACCIÓN XLVI, 8, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "DEBERÁN SER TRATADOS CONFORME A LOS PROCESOS DE GESTIÓN DOCUMENTAL ESTABLECIDOS EN LOS PRESENTES LINEAMIENTOS Y," 11, FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "EN EL REGISTRO ESTATAL Y," 64, 72, 73, 74, 75, 95 Y TRANSITORIO DÉCIMO PRIMERO DE LA LEY DE ARCHIVOS PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN").

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2019. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. 21 DE SEPTIEMBRE 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 veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Demanda, autoridades emisoras y normas impugnadas. Por escrito recibido el cuatro de diciembre de dos mil diecinueve en la Oficina



de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Novoa Gómez, quien se ostentó como representante legal y director general de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI), 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 Nuevo León.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.

Normas generales cuya invalidez se reclama:

Artículos 4, fracción XLVI; 8, 11, fracción IV; 64, 72, 73, 74, 75, 78, 90 y 95, así como los artículos primero y décimo primero transitorios, todos de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve.

2. SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. El INAI señaló como preceptos violados los artículos 1o., 6o., apartado A, 14, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, así como el 124, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. En la demanda de acción de inconstitucionalidad se hicieron valer, en síntesis, los siguientes argumentos:

3. 1. En su **primer concepto de invalidez**, el INAI estima que los artículos 4, fracción XLVI, 11, fracción IV, 72, 73, 74, 75, y décimo primero transitorio, de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León son inconstitucionales al establecer la existencia de un Registro Estatal, ya que considera que las Legislaturas Estatales carecen de facultades para legislar sobre tal aspecto, en tanto que la Ley General de Archivos previó que el Sistema Nacional de Archivos



contará con un Registro Nacional, administrado por el Archivo General de la Nación, en términos de la normatividad emitida por el consejo nacional y en el cual los tres órdenes de gobierno deberán registrar los documentos correspondientes. Por ello, refiere que suponer que los Estados pueden legislar en materia de registro estatal de archivos, implicaría duplicidad de funciones sobre un mismo tema.

3. 2. En su **segundo concepto de invalidez**, el INAI considera que el artículo 64 de la ley impugnada es inconstitucional, al prever una integración distinta del Consejo Estatal de Archivos a la prevista en el artículo 65 de la ley general, en relación con lo dispuesto en el numeral 71 de dicho ordenamiento, pues además de prever la participación del titular del Poder Ejecutivo Local o de quien éste designe, se omite contemplar al equivalente del titular de la Secretaría de Gobierno, de la Secretaría de Función Pública, así como del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. De la misma manera, señala que la ley impugnada no cumple con los requisitos previstos en la ley general de la materia para realizar la convocatoria pública que debe hacerse para un representante de los archivos privados.

3. 3. En su tercer concepto de invalidez, el INAI impugna el artículo 95 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, pues estima que al establecer que el Archivo General del Estado es una unidad administrativa cuya estructura y organización serán determinadas por el Ejecutivo del Estado con base en las atribuciones previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León se desconoce lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley General de Archivos, en términos del cual el archivo general es un organismo descentralizado no sectorizado, con personalidad y patrimonio propio.

3. 4. En su **cuarto concepto de invalidez**, el INAI alega que la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León altera la composición orgánica del Archivo General del Estado, pues se suprimieron las figuras de órgano de gobierno y órgano de vigilancia, contenidas originalmente en los artículos 109 y 110, así como en el numeral 113 de la ley general, lo que, considera, compromete la efectividad del archivo general, así como el cumplimiento de las obligaciones previstas en la legislación general de referencia.



3. 5. En su **quinto concepto de invalidez**, el INAI sostiene que la ley impugnada es omisa en establecer los requisitos de elegibilidad y atribuciones del director general del archivo estatal, en términos de lo dispuesto en los artículos 111 y 112 de la ley general de la materia.

3. 6. En su **sexto concepto de invalidez**, el INAI argumenta que el artículo 78 de la ley impugnada es inconstitucional, toda vez que las calidades de "inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad" del patrimonio documental sólo pueden ser establecidas a favor de la Federación, en términos de los artículos 84 y 85 de la ley general de la materia.

3. 7. En su **séptimo concepto de invalidez**, el INAI señala que el artículo primero transitorio de la Ley de Archivos del Estado es inconstitucional porque señala un plazo distinto al previsto en la ley general de la materia para la iniciación de su vigencia. Esto, pues mientras que en términos del artículo cuarto transitorio de este último ordenamiento, los Congresos Locales debían armonizar sus legislaciones con lo dispuesto en dicha ley a más tardar un año a partir de su entrada en vigor, esto es, el quince de junio de dos mil veinte, en el artículo impugnado se señala que la legislación local entrará en vigor 1 año después de su publicación (que tuvo lugar el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve).

3. 8. En su **octavo concepto de invalidez**, el INAI afirma que el artículo 8 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León no se encuentra armonizado con lo dispuesto en la Ley General de Archivos en lo relacionado a la gestión documental, pues si bien es cierto que su contenido, en cuanto señala que los documentos serán tratados conforme a los procesos de gestión documental establecidos en "los presentes lineamientos", es coincidente con el numeral quinto de los Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos, emitidos por el Sistema Nacional de Transparencia, lo cierto es que debería ser acorde a lo dispuesto en el artículo 12 de la ley general, que establece que será el consejo nacional el que establecerá los procesos de gestión documental. Además, resalta que en términos de los artículos 67, fracción I, y 73, fracción I, de la ley general, el consejo nacional es el encargado de aprobar y difundir la normatividad relacionada con la gestión documental y administración de archi-



vos, mientras que el consejo estatal se encarga de implementar las políticas, programas o lineamientos establecidos por aquél.

3. 9. Por último, en su **noveno concepto de invalidez**, el INAI impugna el artículo 90 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, pues si bien en él se establece el deber de los sujetos obligados de promover la capacitación de los responsables de las áreas de archivos, no se prevé, como se hace en el artículo 99 de la ley general de la materia, su profesionalización.

4. CUARTO.—Trámite y admisión. Mediante proveído de seis de diciembre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 132/2019 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

5. Posteriormente, por acuerdo de nueve de diciembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León 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. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

6. QUINTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. Por escrito recibido el veintidós de enero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Ejecutivo Estatal, por conducto de Homero Antonio Cantú Ochoa, quien se ostentó como subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, rindió el informe solicitado, en el que esencialmente manifestó que, al haber agotado su facultad de hacer observaciones al decreto por el que se expide la Ley de Archivos del Estado, su participación se limitó finalmente a su promulgación y sin que en la demanda se ofrecieran argumentos en contra de ello. Asimismo, como le fue requerido por



el Ministro Instructor, acompañó un ejemplar de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.

7. SEXTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

Por escrito recibido el once de febrero de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Carlos Ruíz García, quien se ostentó como presidente de la LXXV Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, rindió el informe solicitado, manifestando, en síntesis, lo siguiente:

8. En cuanto a la **expedición** de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, afirma que el Congreso del Estado se encuentra facultado para legislar con mayor énfasis en determinados aspectos *que son preocupantes* para el Estado, sin que se encuentre obligado a repetir lo establecido por el legislador federal. Asimismo, sostiene que se cumplieron todas las formalidades del procedimiento legislativo y se respetaron las garantías de audiencia y seguridad jurídica; así como los estándares desarrollados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar el potencial invalidante de violaciones cometidas en un procedimiento legislativo.

9. Por otro lado, el Poder Legislativo señala que los **conceptos de invalidez** deben desestimarse, lo que argumenta de la siguiente manera:

9.1. En relación con el **primer concepto de invalidez**, en el que se alega la incompetencia de los Estados para legislar acerca de un Registro Estatal de Archivos, el Poder Legislativo demandado refiere que en el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Archivos existe un mandato que obliga a las Legislaturas Locales a armonizar sus legislaciones con lo dispuesto en ella. Además, señala que la atribución establecida en los artículos 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Nuevo León no suprime la potestad del Congreso de decidir libremente el sentido y contenido de sus legislaciones.

9.2. En relación con el **segundo concepto de invalidez**, en el que se cuestiona la integración del Consejo Estatal de Archivos prevista en el artículo 64 de



la Ley de Archivos del Estado, afirma que el que se prevea la participación del titular del Ejecutivo Local, o de la persona que éste designe, no torna inconstitucional la norma, ya que su simple intervención otorga certeza y credibilidad en las actuaciones del consejo estatal por su alto nivel jerárquico, además de que puede ser cubierto por el secretario general de Gobierno. De la misma manera, se argumenta que tampoco se vulnera la ley general de la materia, en cuanto a los requisitos de la convocatoria para designar a los representantes de los archivos privados, pues en la ley local también se contempla que debe hacerse a través de una convocatoria pública y que si bien en ella no se establecen claramente las bases que deben cumplirse, lo cierto es que aquéllas se establecerán una vez que se emita la convocatoria correspondiente.

9.3. En relación con el **tercer concepto de invalidez**, a través del cual se impugna el artículo 95 de la Ley Estatal de Archivos del Estado, sostiene que determinar que el Archivo General del Estado es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituiría una violación al régimen constitucional de competencias establecido en el artículo 87 de la Constitución del Estado, así como en los artículos 3 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, en términos de los cuales es facultad del Ejecutivo del Estado proponer la creación de los organismos descentralizados.

9.4. En relación con el **cuarto concepto de invalidez**, en el que se impugna la composición orgánica del archivo general estatal, al no verse las figuras de los órganos de gobierno y de vigilancia, el Poder Legislativo argumenta que, además de que no se encuentra obligado a replicar lo previsto por el legislador federal, es la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León la que debe determinar la organización y estructura orgánica de las entidades pertenecientes al Ejecutivo Local.

9.5. En relación con el **quinto concepto de invalidez**, en el que se alega una omisión de establecer los requisitos de elegibilidad y atribuciones del director general del archivo, afirma que ello puede determinarse en las leyes secundarias aplicables, tan es así, que al ser el archivo una unidad administrativa que forma parte del Ejecutivo Local, su organización y estructura es determinada por aquél, con base en las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.



9.6. En relación con el **sexto concepto de invalidez**, sostiene que es el propio artículo 78 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León el que señala que, *sin perjuicio* de lo dispuesto por la ley general, los documentos que sean patrimonio documental del Estado serán inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo que debe concluirse que la ley local no contraría lo establecido por el legislador federal, sino que implica que las medidas y bases de su regulación deben preverse en la ley, toda vez que la protección y preservación del patrimonio documental, cuyas bases se encuentran en la ley general de la materia, es una obligación pública. Además, refiere que al ser el patrimonio documental del dominio público, el Estado está facultado para tutelar e imponer limitaciones a la propiedad privada, en caso de ser necesario.

9.7. En relación con el **séptimo concepto de invalidez**, en el que se impugna el artículo primero transitorio de la ley impugnada, el Poder Legislativo argumenta que resulta infundado en tanto que, al expedir la ley local, se cumplió con el plazo previsto en el artículo cuarto transitorio de la ley general.

9.8. En relación con el **octavo concepto de invalidez**, afirma que al impugnar el artículo 8 de la ley local se hace una interpretación fuera de contexto, pues establecer las facultades de los órganos internos de control para realizar auditorías archivísticas en sus programas de trabajo es esencial para vigilar el cumplimiento de la ley por parte de los sujetos obligados. Por ello, refiere, es necesario determinar mecanismos concretos para realizar tales auditorías y, en especial, para promover y privilegiar prácticas preventivas adecuadas para la gestión de documentos.

9.9. Por último, en relación con el **noveno concepto de invalidez**, señala que si en el artículo 90 impugnado se utilizó la palabra *capacitación*, refleja que los sujetos obligados deben estar capacitados para brindar el mejor y más profesional servicio en el ámbito de su competencia, pues la *profesionalización* hace referencia a un tipo de práctica en la que la especialización se va generando en función de un proceso. Además, argumenta que el Poder Legislativo tiene la facultad de modificar sus ordenamientos, siempre y cuando guarden relación con lo establecido en ordenamientos *supra estatales* de los cuales emanen.



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 catorce de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor, visto el estado procesal del asunto y sin que existiera constancia de la presentación de alegatos de las partes en el plazo otorgado, 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 h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación con el punto se-

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

"...

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

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

"...

"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."

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."



gundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece,³ toda vez que el INAI plantea una posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León y la Constitución Federal.

SEGUNDO.—Oportunidad

14. 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,⁴ 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, precisando que si el último día del referido plazo es inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

15. En el caso, el INAI impugnó diversos artículos de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para promover la presente acción transcurrió del **cinco de noviembre al cuatro de diciembre de dos mil diecinueve**.

16. En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó el **cuatro de diciembre de dos mil diecinueve** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considera que su presentación fue **oportuna**.

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."



TERCERO.—Legitimación

17. En términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el organismo garante previsto en el artículo 6o. constitucional –INAI– tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad 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 considere contrarias al derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales.

18. Sobre esto, conviene resaltar que en su demanda el promovente expuso diversos argumentos para evidenciar la relación que, a su juicio, se encuentra presente en la materia de archivos y los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, al poner de manifiesto, en esencia, que para el efectivo ejercicio de esos derechos es necesaria la existencia de archivos organizados, actualizados y confiables. Por ello, en principio, puede afirmarse que el INAI cuenta con la legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, al considerarlos contrarios a los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales.

19. Adicionalmente, 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.⁵

⁵ **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."



20. Por su parte, en términos del artículo 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al INAI le corresponde interponer, cuando así lo apruebe la mayoría de los comisionados, las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o estatales, 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.⁶ De la misma manera, en el artículo 35, fracción XVIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se otorga al Pleno del INAI la atribución de interponer, por mayoría de sus integrantes, las acciones de inconstitucionalidad que correspondan.⁷

21. Ahora, si bien en términos del artículo 16 del Estatuto Orgánico del INAI, al comisionado presidente le corresponde representar al instituto ante cualquier autoridad, también es cierto que a su oficina se encuentran adscritas, entre otras direcciones, la **Dirección General de Asuntos Jurídicos**,⁸ la cual, en términos del numeral 32 del mismo Estatuto, tendrá a su cargo la representa-

⁶ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"**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."

⁷ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

"**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."

⁸ **Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**

"**Artículo 16.** Las funciones del comisionado presidente son las siguientes:

"I. Representar legalmente al instituto; otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que le competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Tratándose de actos de dominio sobre inmuebles destinados al instituto o para otorgar poderes para dichos efectos, se requerirá la autorización previa del Pleno.

"II. Representar al instituto ante cualquier autoridad de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos; órganos e instituciones públicas y



ción legal del instituto en asuntos jurisdiccionales, así como para presentar los escritos de demanda en acciones de inconstitucionalidad, entre otros actos.⁹

22. En el caso, la demanda fue presentada por Miguel Novoa Gómez, en su carácter de director general de Asuntos Jurídicos del INAI, calidad que acredita con copia certificada de la credencial vigente expedida por el Instituto actor. Asimismo, acompaña el acuerdo ACT-PUB/04/12/2019.07 emitido por los comisionados del Pleno del INAI, mediante el cual, en términos del punto segundo, se instruyó a la Dirección General de Asuntos Jurídicos a presentar acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León y, *de manera destacada*, en contra de los **artículos 4, fracción XLVI, 8, 11, fracción IV, 64, 72, 73, 74, 75, 78, 90, 95, primero y décimo primero transitorios.**

23. Derivado de todo lo anterior, el promovente cuenta con la representación del INAI, como órgano legitimado, para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 4, fracción XLVI; 8, 11, fracción IV; 64, 72, 73, 74, 75, 78, 90 y 95, así como los artículos primero y décimo primero transitorios, todos de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León.

CUARTO.—Causas de improcedencia

24. Si bien las partes no hicieron valer la actualización de alguna causal de improcedencia, es necesario que este Tribunal Pleno haga un **análisis oficioso**

privadas del ámbito federal, estatal y municipal, personas físicas, morales o sindicatos, así como cualquier ente público o privado de carácter internacional;

"...

"A la oficina del comisionado presidente se encuentran adscritas las Direcciones Generales de Administración; de Asuntos Jurídicos; de Comunicación Social y Difusión; y de Planeación y Desempeño Institucional; y la oficina de control interno."

⁹ **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; ..."



sobre la procedencia de la presente acción de inconstitucionalidad, al ser cuestión de orden público y de estudio preferente.

25. En este análisis, se advierte que, en relación con el artículo primero transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con los numerales 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁰ en virtud de que dicha disposición **ha cesado en sus efectos.**

26. La norma impugnada es del tenor literal siguiente:

"Primero. La presente ley entrará en vigor a los 365 días hábiles siguientes contados a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

27. Efectivamente, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando en una acción de inconstitucionalidad se impugnan normas transitorias y éstas han cumplido con el objeto para el cual se emitieron, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, debe sobreseerse en el juicio. Lo anterior en términos de la jurisprudencia P./J. 8/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UN PRECEPTO TRANSITORIO QUE YA CUMPLIÓ EL OBJETO PARA EL CUAL SE EMITIÓ, DEBE SOBRESEERSE AL SURTIRSE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN V, DE LA LEY RE-

¹⁰ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

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

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."



GLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."¹¹

28. Como se advierte, el artículo primero transitorio impugnado constituye meramente un lineamiento provisional o de "tránsito", pues su contenido material se agota en determinar el ámbito de validez temporal de la legislación impugnada, al señalar que su entrada en vigor ocurriría a los trescientos sesenta y cinco días hábiles siguientes contados a partir del día siguiente después de su publicación, por lo que, a la luz de las siguientes consideraciones, debe estimarse que a la fecha de resolución de este asunto ya aconteció.

29. En efecto, en términos del artículo primero transitorio impugnado, la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León entraría en vigor a los trescientos sesenta y cinco días **hábiles** contados a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado, lo que como se dijo, aconteció el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve.

30. Sobre esto, en primer lugar, cabe destacar que de la ley en análisis no se advierte con fundamento en qué ordenamiento deben computarse dichos días inhábiles; esto es, si se trata de días inhábiles para el Poder Legislativo o para algún otro poder o dependencia.

31. Esto se resalta en tanto que de la búsqueda realizada en el Periódico Oficial de la entidad se desprende que no existe como tal una normativa que

¹¹ Cuyo texto y datos de localización son los siguientes: "La finalidad de los preceptos transitorios consiste en establecer los lineamientos provisionales o de 'tránsito' que permitan la eficacia de la norma materia de la reforma, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad imperante. En tal virtud, si a través de una acción de inconstitucionalidad se impugna un artículo transitorio que ya cumplió el objeto para el cual se emitió, al haberse agotado en su totalidad los supuestos que prevé, se actualiza la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues han cesado sus efectos, por lo que procede sobreseer en el juicio, en términos del artículo 20, fracción II, de la Ley citada.". Registro digital: 170414, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1111.



establezca, de manera uniforme y para todas las autoridades, los días que se considerarán hábiles. Como ejemplo, la Auditoría Superior del Estado de Nuevo León emite su propio calendario con base en lo previsto en la propia Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León, así como la Comisión Estatal de Derechos Humanos con fundamento en su reglamento interno.¹²

32. De esta manera, y toda vez que la norma general impugnada fue emitida por el Congreso del Estado de Nuevo León, se estima pertinente tomar en cuenta los días que, según los ordenamientos que le resultan aplicables, son inhábiles.

33. En términos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, serán días hábiles los días de lunes a viernes, excepto los sábados y domingos, así como los días de asueto que establezca la Ley Federal del Trabajo.¹³

¹² Sírvase de ejemplo el Periódico Oficial del Estado de 18 de enero de 2019, consultable en la siguiente liga:

http://sistec.nl.gob.mx/Transparencia_2015/Archivos/AC_0001_0007_00167233_000001.pdf

¹³ **Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León**

"Artículo 65. La Oficialía Mayor es el órgano de soporte técnico legislativo y jurídico del Congreso. A la Oficialía Mayor le corresponde:

"...

"XVII. Recibir y hacer del conocimiento del Pleno, las propuestas para ocupar un cargo, derivadas de convocatoria pública que expida el Congreso conforme a las leyes. Para tal efecto, las mismas serán recibidas en días y horas hábiles. Serán hábiles los días de lunes a viernes, excepto los sábados y domingos y los días de asueto que establezca la Ley Federal del Trabajo; serán horas hábiles de las 9:00 a las 18:00 horas; ..." (énfasis añadido).

Ley Federal del Trabajo

"Artículo 74. Son días de descanso obligatorio:

"I. El 1o. de enero;

"II. El primer lunes de febrero en conmemoración del 5 de febrero;

"III. El tercer lunes de marzo en conmemoración del 21 de marzo;

"IV. El 1o. de mayo;

"V. El 16 de septiembre;

"VI. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre;

"VII. El 1o. de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal;

"VIII. El 25 de diciembre, y

"IX. El que determinen las leyes federales y locales electorales, en el caso de elecciones ordinarias, para efectuar la jornada electoral."



34. En ese sentido, si la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León se publicó el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, el plazo de trescientos sesenta y cinco días hábiles terminó el catorce de abril del dos mil veintiuno.¹⁴

35. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no desconoce que a partir del año dos mil veinte las autoridades correspondientes tomaron distintas medidas para contrarrestar la pandemia por el virus SARS-COV2; sin embargo, lo cierto es que de la página oficial del Congreso del Estado de Nuevo León, en la que obra el Calendario de Actividades del Congreso del dos mil diecinueve, dos mil veinte y dos mil veintiuno, se advierte que durante ese tiempo continuaron en actividades,¹⁵ aunado a que tampoco se observa algún decreto o acuerdo que haya declarado inhábiles días distintos a los previstos por la normatividad antes señalada.

36. De esta manera, al haberse agotado ese plazo y, consecuentemente, **al ya encontrarse vigente la Ley de Archivos del Estado de Nuevo León, debe concluirse que el objeto para el cual fue emitida la norma ya se cumplió en su totalidad**, lo que impide que este Tribunal Pleno estudie los conceptos de invalidez formulados por el INAI, ya que ha dejado de tener sentido analizar si, como lo alega, dicha disposición amplía indebidamente el plazo previsto en el artículo cuarto transitorio de la Ley General de Archivos, porque la resolución que llegara a dictarse no puede tener efectos retroactivos, salvo en materia penal, atento a lo dispuesto en el artículo 45, segundo párrafo, de la ley reglamentaria.

37. Por tal motivo, al actualizarse la causal de improcedencia prevista por el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la ley reglamentaria de la materia, debe sobreseerse en términos del artículo 20, fracción II, del mismo ordenamiento, en relación con el artículo primero transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León.

¹⁴ En el cómputo de dicho plazo se descontaron los sábados y domingos, así como los días: 25 de diciembre de 2019 y 2020, 1 de enero de 2019 y 2020, lunes 3 de febrero, lunes 16 de marzo, 1 de mayo, 16 de septiembre, 16 de noviembre, todos del 2020, así como el 1 de febrero y 15 de marzo, del 2021, al ser los días de descanso obligatorio señalados en la Ley Federal del Trabajo.

¹⁵ Consultable en la siguiente liga: <http://www.hcnl.gob.mx/calendario.php>



38. Ahora bien, cabe mencionar que no pasa inadvertido que el INAI también impugnó el artículo décimo primero transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León;¹⁶ sin embargo, no se está frente al mismo supuesto de improcedencia, pues conforme a la jurisprudencia recién transcrita, para considerar que una disposición transitoria ha cesado en sus efectos, es necesario que el supuesto que prevé esté cumplido, esto es, que el contenido material del precepto esté satisfecho.

39. Así, tratándose de la disposición décimo primera transitoria, lo trascendente es que no existe constancia alguna en el expediente, ni constituye un hecho notorio para este Tribunal Pleno, que el Archivo General del Estado ya ha puesto en operación la plataforma del Registro Estatal de Archivos.

QUINTO.—**Estudio de fondo**

40. Como quedó sintetizado líneas arriba, el INAI planteó la inconstitucionalidad de diversos preceptos contenidos en la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León y señaló como preceptos constitucionales vulnerados los artículos 1o., 6o., apartado A, 14, 16, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T, así como el 124, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, de la lectura de sus argumentos puede desprenderse que hace reposar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, esencialmente, en su contravención con lo dispuesto por la Ley General de Archivos expedida por el Congreso de la Unión.

41. De esta manera, previo a dar respuesta a los conceptos de invalidez formulados por el INAI, se expondrán las bases constitucionales de las que se deriva la competencia del Congreso de la Unión para expedir la ley marco en materia de archivos y así estar en aptitud de fijar el parámetro de validez de la legislación impugnada.

¹⁶ "Décimo primero. El Archivo General del Estado pondrá en operación la plataforma del Registro Estatal de Archivos, dentro de los 180 días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la presente ley."



1. Parámetro de regularidad en materia de archivos

42. No es la primera vez que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analiza y desarrolla el parámetro de regularidad en materia de archivos. En las acciones de inconstitucionalidad 101/2019,¹⁷ 141/2019¹⁸ y 122/2020,¹⁹ cuyas premisas se retomarán en este estudio, se analizaron diversas legislaciones emitidas por entidades federativas a la luz de lo dispuesto en la Ley General de Archivos.

43. En dichos asuntos se tomó como punto de partida la reforma constitucional 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, la cual buscó establecer las bases y principios para la armonización de la materia de archivos a nivel nacional, facultando al Congreso de la Unión para expedir una

¹⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de tres de mayo de dos mil veintiuno en la que, en relación con el **parámetro de regularidad**, existió en general una mayoría de 10 votos. La Ministra Piña Hernández expresó consideraciones adicionales en el sentido de que si bien la equivalencia de la Ley General de Archivos no significa limitar lo previsto en dicho ordenamiento, sí debe respetarse el piso mínimo que se prevé para cada órgano, no sólo en lo estructural sino también en lo funcional u orgánico. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea no compartió que se aplicara analógicamente el criterio competencial de la acción de inconstitucionalidad 119/2017, ni que deba adoptarse una perspectiva funcional que autorice diferencias en las legislaciones locales siempre que éstas no entorpezcan, dificulten o imposibiliten el funcionamiento del sistema nacional ni su debida coordinación en los sistemas locales, sino que el parámetro de regularidad se desprende del artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal, que establece un mandato de homogeneidad, por lo que es éste mandato el que debe cumplirse sin que sea necesario corroborar si tales diferencias dificultan o imposibilitan el funcionamiento del sistema nacional.

¹⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de cuatro de mayo de dos mil veintiuno en la que, en relación con el Tema 1 "**Concurrencia de competencias legislativas en materia de archivos**", existió en general una mayoría de 10 votos a favor del proyecto. Los Ministros Alcántara Carrancá, Piña Hernández, quien además emitió su voto con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, estuvieron en contra de consideraciones. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea se manifestó en contra en esta parte del asunto.

Mientras que, en relación con el Tema 3 "**Equivalencia entre los Sistemas de Archivos en los ámbitos federal y local**", existió una mayoría de 9 votos a favor del proyecto. La Ministra Ríos Farjat con matices y razones adicionales, la Ministra Piña Hernández en contra de consideraciones y el Ministro presidente Zaldivar en contra.

¹⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de trece de julio de dos mil veintiuno, por mayoría de 10 votos a favor del parámetro de regularidad constitucional, en el cual se reiteran las consideraciones sustentadas en las acciones anteriormente citadas. El Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea estuvo en contra.



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.²⁰

44. Como resultado de ello, se adicionó la fracción XXIX-T al artículo 73 de la Constitución Federal, que señala lo siguiente:

"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."²¹

45. La Ley General de Archivos fue expedida el quince de junio de dos mil dieciocho y, a partir del quince de junio del año siguiente, fecha en que entró en vigor, empezó a correr el plazo de un año concedido a las entidades federativas para que armonizaran sus ordenamientos correspondientes con lo dispuesto en dicha ley.²²

46. Esta obligación refleja que la facultad otorgada al Congreso de la Unión no federalizó la materia de archivos, lo que incluso puede desprenderse del

²⁰ 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.

²¹ Se inserta la fracción que se encuentra vigente al momento de la resolución del presente asunto. Se aclara que después de la reforma en análisis, la fracción XXIX-T del artículo 73 constitucional sufrió una modificación el veintinueve de enero de dos mil dieciséis con motivo de la reforma política de la Ciudad de México, consistente en sustituir la porción que establecía "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".

²² "Transitorios

"Primero. La presente ley entrará en vigor a los 365 días siguientes contados a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



propio procedimiento legislativo de la Ley General de Archivos, pues en su iniciativa se manifestó que, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Federal, aquélla debería normar la organización y administración homogénea de los archivos en el ámbito federal, local y municipal, con pleno respeto a la soberanía de los Estados y a la autonomía de los Municipios.

47. De esta manera, y toda vez que el Constituyente Permanente estableció un sistema de facultades concurrentes en materia de archivos, los Estados mantienen su libertad de configuración para regular, dentro del ámbito de su competencia, lo relativo a la materia de archivos; sin embargo, en ese ejercicio debe observarse lo dispuesto por el legislador federal en ejercicio de la facultad que la Constitución Federal le concede.

48. En efecto, las denominadas facultades concurrentes establecidas por el Constituyente en determinados preceptos, y reconocidas por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, son ejercidas simultáneamente por la Federación y los Estados y, eventualmente, Municipios u órganos de la Ciudad de México, como consecuencia de la unidad o fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal. Así, en esos casos, si bien los órdenes de gobierno parciales están facultados para actuar respecto de una misma materia, será el Congreso de la Unión el que determinará la forma y los términos de la participación a través de la emisión de lo que se denominan leyes generales.²³

49. De acuerdo con la interpretación de este Alto Tribunal en torno al artículo 133 de la Constitución Federal, que consagra el principio de supremacía constitucional, las leyes generales, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Federal, constituyen la Ley Suprema de la Unión, son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes

"...

"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. ..."

²³ Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 142/2001, de rubro: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.". Registro digital: 187982, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, enero de 2002, página 1042.



jurídicos parciales del Estado Mexicano, al ser aquellas respecto a las cuales el Constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora entre los distintos órdenes de gobierno.²⁴

50. Derivado de ello, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la contravención a lo dispuesto en la Constitución Federal, sino también de leyes que, si bien tienen un rango inferior a ella, por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetro de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.²⁵

51. En consecuencia, al ser el Constituyente Permanente el que delegó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la legislación que estableciera la organización y administración homogénea de los archivos en los distintos órdenes de gobierno, la ley general emitida como resultado de ello se vuelve parámetro de validez y, en ese sentido, puede usarse como norma de contraste para determinar la regularidad constitucional de una norma que regula un aspecto previsto por aquélla.

52. Por tanto, como incluso fueron formulados los conceptos de invalidez por el INAI, resulta posible que las normas impugnadas de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León sean contrastadas a la luz de lo dispuesto en la Ley General de Archivos para determinar su regularidad constitucional, al ser ésta el parámetro de validez en materia de archivos.

53. Ahora bien, en la conformación de este parámetro, es de suma importancia atender a lo previsto en el artículo 71 de la ley general de la materia, al contener las previsiones específicas para la regulación de los Sistemas Locales de Archivos. Por su importancia, a continuación se transcribe dicho precepto.

²⁴ En términos de la tesis P. VII/2007, de rubro: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.". Registro digital: 172739, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, página 5.

²⁵ En términos de la tesis P. VIII/2007, de rubro: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.". Registro digital: 172667, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, abril de 2007, página 6.



"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).

54. Como se advierte, tal precepto prevé ciertos puntos obligatorios para los Estados, como son que deberán:

- 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.
- 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.

55. Por lo anterior, en el ejercicio de la libertad de configuración que mantienen los Estados, aquéllos deben cumplir con lo dispuesto por el artículo 71 recién transcrito y, particularmente, que la integración, atribución y funcionamiento de sus Sistemas Locales de Archivos sean **equivalentes** a las que la ley general establece para el Sistema Nacional.

56. Esto es, ni la Constitución Federal, ni la Ley General de Archivos, ordenaron a los Estados 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.

57. Ahora bien, en cuanto al significado de la equivalencia exigida por la ley general, el Tribunal Pleno sostuvo que el criterio más respetuoso del marco competencial en la materia 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.²⁶

58. Por tanto, la equivalencia ordenada, a la luz de la competencia concurrente de las entidades federativas, no puede ser entendida como una obligación de replicar o reiterar lo previsto en la ley marco pues, se insiste, la materia de archivos no quedó federalizada.

²⁶ 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



59. Derivado de todo lo anterior, debe analizarse, en cada caso concreto, si las diferencias que, en su caso, existan en las normas impugnadas de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León son tales que, más allá de buscar adecuaciones a las especificidades locales, trascienden negativamente al funcionamiento del sistema.

60. Una vez explicado el parámetro de regularidad en materia de archivos, se dará respuesta a los conceptos de invalidez formulados por el INAI.

2. Estudio de las normas impugnadas

2.1. Registro Estatal de Archivos

61. En su **primer concepto de invalidez**, el INAI impugna los artículos 4, fracción XLVI, 11, fracción IV, 72, 73, 74, 75 y décimo primero transitorio, de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, que regulan lo relativo al Registro Estatal de Archivos, pues bajo su dicho la Legislatura carece de competencias para ello.

62. Para sustentar lo anterior, afirma que la Ley General de Archivos ya prevé un Registro Nacional de Archivos, como el instrumento del Sistema Nacional de Archivos que debe ser conformado por la información que registren los tres órdenes de gobierno; además de que, de conformidad con dicha legislación, es al Archivo General de la Nación al que le compete administrarlo, en términos de la normatividad que para tal efecto expida el consejo nacional.

63. De todo ello, concluye que las entidades federativas no tienen facultades para crear un registro estatal de archivos y que, de suponer lo contrario,

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 entenderse 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.



existiría una duplicidad de funciones sobre un mismo tema, cuya competencia corresponde en exclusiva al Sistema Nacional a través del consejo nacional.

64. Pues bien, los artículos cuya regularidad constitucional se combate son del tenor literal siguiente:

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

"...

"XLVI. Registro Estatal: Al Registro Estatal de Archivos."

"Artículo 11. Los sujetos obligados deberán:

"...

"IV. Inscribir en el Registro Estatal y en el Registro Nacional, la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo."

"Capítulo IV "Del Registro Estatal de Archivos

"Artículo 72. El Sistema Estatal contará con el Registro Estatal de Archivos, cuyo objeto es obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales de los sujetos obligados, así como difundir el patrimonio documental resguardado en sus archivos, el cual será administrado por el Archivo General del Estado."

"Artículo 73.- La inscripción al Registro Estatal es obligatoria para los sujetos obligados, quienes deberán actualizar anualmente la información requerida en dicho Registro Estatal, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el consejo estatal."

"Artículo 74. El Registro Estatal será administrado por el Archivo General del Estado, su organización y funcionamiento será conforme a las disposiciones que emita el propio consejo estatal."



"**Artículo 75.** Para la operación del Registro Estatal, el Archivo General del Estado pondrá a disposición de los sujetos obligados, una aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información.

"La información del Registro Estatal será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del Archivo General del Estado."

"TRANSITORIOS

"...

"**Décimo Primero.** El Archivo General del Estado pondrá en operación la plataforma del Registro Estatal de Archivos, dentro de los 180 días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la presente ley."

65. Como se desprende de la transcripción anterior, las disposiciones impugnadas tienen por objeto regular el Registro Estatal de Archivos, el cual debe obtener y concentrar información sobre los sistemas institucionales de los sujetos obligados, así como difundir el patrimonio documental en sus archivos, que será administrado por el Archivo General del Estado. Además, se establece la obligación de los sujetos obligados de inscribir, tanto en el Registro Estatal como en el Nacional, la existencia y ubicación de los archivos que resguarden, así como de actualizar anualmente la información requerida.

66. Tomando en cuenta el contenido de la regulación impugnada, se concluye que el concepto de invalidez es **fundado** a la luz de las siguientes consideraciones.

67. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 122/2020,²⁷ este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los preceptos de la Ley de Archivos para el Estado

²⁷ Resuelta en sesión de trece de julio de dos mil veintiuno en la que, por mayoría de 9 votos, se declaró la invalidez de los artículos 4, fracción XLIII; 11, fracción IV; 76 al 79 y octavo transitorio de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, con voto en contra de la Ministra Ríos Farjat y el Ministro Pérez Dayán. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea emitió su voto por razones adicionales.



de Oaxaca que regulaban lo relativo al **Registro Estatal de Archivos**, al considerar que ello no era materia disponible para el legislador local, pues la existencia de un registro de las entidades federativas, a la par del Registro Nacional, vaciaría de contenido lo dispuesto en la Ley General de Archivos, en tanto que se mantendría el estado de dispersión de información sobre archivos casi en las mismas condiciones que prevalecían antes de la emisión de la ley general.

68. Como se puso de manifiesto en aquel asunto, la implementación de un Registro Estatal duplica las funciones de obtener y concentrar información y, en consecuencia, desborda el principal propósito que se persigue con la creación del Registro Nacional de Archivos de evitar que la información archivística se encuentre dispersa, ya que, al solo compilarse en ese registro, se concentrará en una base de datos que, al ser una sola fuente informativa, optimizará la logística respecto a la organización, gestión documental, agrupación, sistematización, planeación y demás acciones que resulten conducentes para la debida administración de los archivos de todo el país.

69. En efecto, tal y como se desprende de la Ley General de Archivos,²⁸ los sujetos obligados de la entidad federativa tienen el deber de inscribir en el **Registro Nacional de Archivos** la existencia y ubicación de los archivos bajo su resguardo, así como actualizar anualmente esa información a través de una aplicación informática que le deberá proporcionar el archivo general.

²⁸ **Artículo 11.** Los sujetos obligados deberán:

"...

"IV. **Inscribir** en el Registro Nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo; ..."

Artículo 79. La inscripción al Registro Nacional es obligatoria para los sujetos obligados y para los propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, quienes **deberán actualizar anualmente la información** requerida en dicho Registro Nacional, de conformidad con las disposiciones que para tal efecto emita el consejo nacional. ..."

Artículo 81. Para la operación del Registro Nacional, el archivo general pondrá a disposición de los sujetos obligados y de los particulares, propietarios o poseedores de archivos privados de interés público, una **aplicación informática que les permita registrar y mantener actualizada la información.**

"La información del Registro Nacional será de acceso público y de consulta gratuita, disponible a través del portal electrónico del archivo general."



70. Mientras que la creación de un **Registro Estatal** les representa a los **mismos sujetos obligados** de la entidad el **duplicar innecesariamente** esa información, dado que también tienen el deber de realizar la inscripción a ese registro local, de actualizar cada año tal información e, incluso, el de realizar esas operaciones a través de otra aplicación informática que deberá proporcionarles el archivo general de la entidad, con las consecuencias que les acarreará el uso de dos programas informáticos para el mismo propósito.

71. Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que, conforme lo señala el artículo 71 de la Ley General de Archivos, en la estructura **orgánica y funcional** de los Sistemas Locales de Archivos, las leyes de las entidades federativas si bien deberán ser **equivalentes** a las previstas para el Sistema Nacional de Archivos, lo cierto es que dentro de esos Sistemas Locales sólo se ordena la creación de un Consejo Local de Archivos y de un archivo general, sin que se establezca la instauración de un Registro Estatal.

72. Derivado de lo anterior, como se adelantó, este Tribunal Pleno considera que le asiste razón al INAI en tanto que la creación de un Registro Estatal de Archivos no es una cuestión que se encuentre dentro de la libertad de configuración de los Estados en la materia de archivos y, por tanto, se declara la invalidez de los artículos 4, fracción XLVI, 11, fracción IV, únicamente en la porción normativa "*en el Registro Estatal y*" 72, 73, 74, 75 y décimo primero transitorio, de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León.

2.2. Integración del Consejo Estatal de Archivos

73. En su **segundo concepto de invalidez**, el INAI alega que el artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León es inconstitucional, al establecer una integración distinta del consejo estatal a la prevista en la Ley General de Archivos.

74. Particularmente se duele de que en la fracción II del precepto impugnado se prevea como integrante al titular del Poder Ejecutivo, o a la persona que aquél designe, toda vez que la ley general no lo prevé, así como que no se contemple al equivalente del titular de la Secretaría de Gobernación, de la



Secretaría de la Función Pública y de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

75. Por último, considera inconstitucional el hecho de que en el segundo párrafo del artículo impugnado se omitan los requisitos mínimos previstos en el artículo 65 de la Ley General de Archivos para la designación de representantes de los archivos privados, como lo son 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.

76. El artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León establece lo siguiente:

"Artículo 64. El consejo estatal es el órgano de coordinación del Sistema Estatal, que estará integrado por:

"I. Titular del Archivo General del Estado, quien lo presidirá;

"II. Titular del Poder Ejecutivo o a quien éste designe;

"III. Presidente del Congreso del Estado;

"IV. Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado;

"V. Presidente de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado;

"VI. Auditor Superior del Estado;

"VII. Los presidentes municipales de Monterrey, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina, Gral. Escobedo, Apodaca, Cadereyta Jiménez, Santiago, Juárez y García, así como dos representantes de los Municipios de la zona norte y dos representantes de los Municipios de la



zona sur de Nuevo León, en los términos que se establezcan en el reglamento de esta ley;

"VIII. Un representante de los archivos privados;

"IX. Un representante de las instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, que no integren el consejo técnico y científico archivístico;

"X. Un representante de las asociaciones de archivista (sic) y organizaciones de la sociedad civil, que no integren el consejo técnico y científico archivístico; y,

"XI. Un representante del Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León, el cual será invitado permanente y tendrá voz, pero no voto.

"La designación de la representación de los referidos en las fracciones VIII, IX y X de este artículo, será a través de convocatoria pública que expida el consejo estatal en la que se establezcan las bases para seleccionar al representante de los mismos.

"Para los efectos de (sic) fracción VII, los Municipios pertenecientes a la zona norte, estará comprendida por: Abasolo, Agualeguas, Los Aldamas, Anáhuac, Bustamante, El Carmen, Cerralvo, Ciénega de Flores, China, Dr. Coss, Dr. González, Gral. Bravo, Gral. Treviño, Gral. Zuazua, Los Herreras, Higuera, Lampazos de Naranjo, Marín, Melchor Ocampo, Mina, Parás, Pesquería, Los Ramones, Sabinas Hidalgo, Salinas Victoria, Hidalgo, Vallecillo y Villaldama. La zona sur estará conformada por los Municipios de: Allende, Aramberri, Dr. Arroyo, Galeana, Gral. Terán, Gral. Zaragoza, Hualahuises, Iturbide, Linares, Mier y Noriega, Montemorelos y Rayones.

"El presidente o (sic) 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.



"Serán invitados permanentes del consejo estatal con voz, pero sin voto, los órganos a los que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, les otorgan (sic) autonomía, distintos a los referidos en las fracciones V y VI del presente artículo, quienes designarán un representante.

"Los consejeros, en sus ausencias, podrán nombrar un suplente ante el consejo estatal, 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 II, III, IV, V, VI y VII las suplencias deberán ser cubiertas por el representante nombrado para ese efecto, de acuerdo con su normativa interna.

"En caso de ausencia definitiva de alguno de los integrantes del consejo se deberá nombrar al nuevo integrante a la brevedad, haciéndolo del conocimiento del presidente del consejo.

"Los miembros del consejo estatal no recibirán remuneración alguna por su participación."

77. Este Tribunal Pleno considera que el argumento del INAI es esencialmente **fundado**, pues, como lo sostiene, el legislador neoleonés no reguló de manera adecuada la integración del Consejo Estatal de Archivos.

78. Como se resaltó en las acciones de inconstitucionalidad 101/2019 y 141/2019, 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 finalidad de permitir la participación de Municipios o Alcaldías en las actividades correspondientes.²⁹

²⁹ 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.



79. En efecto, en los artículos 70 a 73 de la ley general se establecen las reglas específicas que deben observar los Estados al regular sus Sistemas Locales de Archivos, de las que merece la pena resaltar los siguientes elementos previstos en el artículo 71:

- 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 de las entidades federativas desarrollarán la **integración**, atribuciones y funcionamiento de los Sistemas Locales **equivalentes** a las que la ley general establece para el Sistema Nacional.

80. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León cumple con los dos primeros elementos. En primer lugar, pues establece que el consejo estatal será el órgano de coordinación del Sistema Estatal encargado de, entre otras cosas, implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el consejo nacional.³⁰

81. En cuanto al segundo elemento, en la fracción VII se prevé la participación de los presidentes municipales de Monterrey, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina, Gral. Escobedo, Apodaca, Cadereyta Jiménez, Santiago, Juárez y García, así como dos representantes de los Municipios de la zona norte y dos representantes de la zona sur.

82. Sobre esto, no pasa inadvertido que en la legislación sólo se contempla la participación de ciertos presidentes municipales y que respecto de los

³⁰ **"Artículo 64.** El consejo estatal es el órgano de coordinación del sistema estatal, que estará integrado por: ..."

"Artículo 66. El consejo estatal tiene las atribuciones siguientes:

"...

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



restantes Municipios pertenecientes al Estado de Nuevo León³¹ se optó porque su participación se haga a través de dos representantes para los de la zona sur y otros dos para la zona norte.³²

83. Sin embargo, dicha circunstancia no convierte al precepto inconstitucional, pues como se determinó por este Tribunal Pleno en los precedentes ya citados, si bien la ley general requiere la participación de los Municipios en los consejos locales, lo cierto es que explícitamente deja en libertad a las entidades para que determinen los términos de tal participación.

84. Esto, porque del tercer párrafo del artículo 71 se desprende que la decisión de regular el número y la forma en que tendrán participación los Municipios es una cuestión que el legislador local puede hacer respecto a su régimen interior, en términos de lo establecido en el artículo 40 de la Constitución Federal, sin que ello implique una intrusión injustificada en el ámbito federal, 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 impugnada, finalmente sí garantiza la participación de los

³¹ **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León**

"**Artículo 28.** El Estado de Nuevo León comprende el territorio de lo que fue la provincia del Nuevo Reyno de León, con los límites que marcan los convenios relativos con los Estados vecinos, y continúa dividido en las siguientes Municipalidades: Monterrey, (Capital del Estado), Abasolo, Agualeguas, Anáhuac, Apodaca, Aramberri, Allende, Bustamante, Cadereyta Jiménez, El Carmen, Cerralvo, Ciénega de Flores, China, Doctor Arroyo, Doctor Coss, Doctor González, Galeana, García, General Bravo, General Escobedo, General Terán, General Treviño, General Zaragoza, General Zuazua, Guadalupe, Hidalgo, Higuera, Hualahuis, Iturbide, Juárez, Lampazos de Naranjo, Linares, Los Ramones, Los Aldamas, Los Herreras, Marín, Melchor Ocampo, Mier y Noriega, Mina, Montemorelos, Parás, Pesquería, Rayones, Sabinas Hidalgo, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina, Santiago, Vallecillo, Villaldama y con las demás municipalidades que se formen en lo sucesivo."

³² "**Artículo 64**

"...

"Para los efectos de (sic) fracción VII, los Municipios pertenecientes a la zona norte, estará comprendida por: Abasolo, Agualeguas, Los Aldamas, Anáhuac, Bustamante, El Carmen, Cerralvo, Ciénega de Flores, China, Dr. Coss, Dr. González, Gral. Bravo, Gral. Treviño, Gral. Zuazua, Los Herreras, Higuera, Lampazos de Naranjo, Marín, Melchor Ocampo, Mina, Parás, Pesquería, Los Ramones, Sabinas Hidalgo, Salinas Victoria, Hidalgo, Vallecillo y Villaldama. La zona sur estará conformada por los Municipios de: Allende, Aramberri, Dr. Arroyo, Galeana, Gral. Terán, Gral. Zaragoza, Hualahuis, Iturbide, Linares, Mier y Noriega, Montemorelos y Rayones."



Municipios, aun cuando para algunos de ellos su participación se prevea por conducto de sus presidentes municipales y, para otros, por conducto de dos representantes por cada zona.

85. Finalmente, resta por analizar el tercer y último elemento, relativo a que el Sistema Estatal debe contar con una **integración equivalente** a la del Sistema Nacional.

86. Para mayor claridad, se inserta el texto de la norma impugnada, resaltando lo combatido, así como del artículo 65 de la Ley General de Archivos, al ser el que prevé la integración del consejo nacional.

Ley General de Archivos	Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León
"Artículo 65. El consejo nacional es el órgano de coordinación del Sistema Nacional, que estará integrado por:	"Artículo 64. El consejo estatal es el órgano de coordinación del Sistema Estatal, que estará integrado por:
"I. El titular del archivo general, quien lo presidirá;	"I. Titular del Archivo General del Estado, quien lo presidirá;
	"II. Titular del Poder Ejecutivo o a quien éste designe;
"II. El titular de la Secretaría de Gobernación;	"Sin equivalente
"III. El titular de la Secretaría de la Función Pública;	"Sin equivalente
"IV. Un representante de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;	"III. Presidente del Congreso del Estado;
"V. Un representante de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;	"Sin equivalente
"VI. Un representante del Poder Judicial de la Federación;	"IV. Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado;
"VII. Un comisionado del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública;	"V. Presidente de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado;



"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;	"VI. Auditor Superior del Estado;
"X. El titular del Banco de México;	"Sin equivalente
"XI. El presidente de cada uno de los consejos locales.	"VII. Los presidentes municipales de Monterrey, Guadalupe, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina, Gral. Escobedo, Apodaca, Cadereyta Jiménez, Santiago, Juárez y García, así como dos representantes de los Municipios de la zona norte y dos representantes de los Municipios de la zona sur de Nuevo León, en los términos que se establezcan en el reglamento de esta ley;
"XII. Un representante de los archivos privados, y	"VIII. Un representante de los archivos privados;
"XIII. Un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico."	"IX. Un representante de las instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, que no integren el Consejo Técnico y Científico Archivístico;
	"X. Un representante de las asociaciones de archivista (sic) y organizaciones de la sociedad civil, que no integren el Consejo Técnico y Científico Archivístico; y,
	"XI. Un representante del Consejo para la Cultura y las Artes de Nuevo León, el cual será invitado permanente y tendrá voz, pero no voto."

87. Como se señaló, el INAI combate, entre otras cosas, que en la integración el consejo estatal se prevea la participación del titular del Poder Ejecutivo o de la persona que éste designe y que, por el contrario, no se prevea al equivalente de las Secretarías de Gobierno y Función Pública, así como de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.



88. Para dar respuesta a dichos planteamientos, conviene comenzar recordando que de acuerdo con el diseño implementado por el Constituyente Permanente y el Congreso de la Unión, este Tribunal Pleno debe partir del reconocimiento de la libertad de configuración de las entidades federativas para regular su Sistema Local de Archivos y determinar, en cada supuesto específico, si las diferencias en la regulación de la integración, funcionamiento y atribuciones de los Sistemas locales modifican sustancialmente o impiden el cumplimiento de las funciones que les corresponde desempeñar dentro del Sistema local, imposibilitando, distorsionando o entorpeciendo la coordinación en el Sistema Nacional y el cumplimiento de las obligaciones en materia de archivos en general.

89. Derivado de ello, en primer lugar, este Tribunal Pleno no advierte, **en abstracto**, que el contemplar dentro del consejo estatal al titular del Ejecutivo, o a la persona que éste designe, rompa con la equivalencia exigida por la ley general, aun cuando aquella no prevea un integrante similar en la integración del consejo nacional, pues como se dijo, dicha equivalencia no puede traducirse en una obligación de los Estados de regular de manera idéntica sus sistemas locales.

90. En segundo lugar, si bien es cierto que no se prevé equivalencia alguna para el integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, lo cierto es que como fue considerado en la acción de inconstitucionalidad 101/2019, ello no es argumento suficiente para considerar incorrecta la integración del consejo estatal, pues al ser dicho instituto un órgano constitucional autónomo a nivel nacional y no contar con homólogos a nivel estatal, sería inviable exigir a los Estados que la integración local los prevea.

91. Ahora bien, pese a lo infundado de los argumentos anteriores, este Tribunal Pleno estima que le asiste razón al INAI en cuanto señala que el legislador local no reguló de manera adecuada la integración del consejo estatal, toda vez que **no se prevé equivalencia alguna a nivel local de la Secretarías de Gobernación y de Función Pública**; además, en suplencia, se advierte que **tampoco se prevé el equivalente de un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico**.



92. Por lo que hace a la primera de las dependencias, resulta aplicable lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 141/2019,³³ ya que, en un caso similar, se determinó que en la composición de los consejos locales es necesario incluir el equivalente a la Secretaría de Gobernación, en términos de lo dispuesto en el artículo 65, fracción II, de la ley general de la materia.

93. Sobre esto, no pasa inadvertido lo manifestado por el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León en el sentido de que al preverse como integrante del consejo estatal al titular del Ejecutivo, **o a quien éste designe**, se permite que aquél sea cubierto por la Secretaría General de Gobierno; sin embargo, por más que sea cierto que la norma no lo prohíbe y que, por tanto, tal escenario es posible, lo cierto es que tal afirmación no se deriva de la legislación impugnada y mucho menos garantiza que, efectivamente, tal dependencia formará parte del consejo estatal como lo ordena la ley general.

94. Tampoco deja de advertirse que el supuesto que se analizó al resolver el precedente recién citado no es exactamente igual al presente caso, ya que en aquél asunto no se contemplaba en la integración del consejo estatal al titular del Ejecutivo del Estado ni tampoco se permitía que aquél nombrara a otra persona.

95. Empero, se estima que tal diferencia no torna inaplicables las consideraciones que en aquél asunto se sustentaron para considerar incorrecta la integración del consejo estatal, pues, como se apuntó hace unos momentos, la norma impugnada en este asunto, como en aquél, **no garantiza que la Secretaría General de Gobierno, como equivalente a la Secretaría de Gobernación, formará parte de dicho órgano de coordinación**. De esta manera, no sería correcto sustentar la validez de una norma por un posible escenario que, se insiste, no se desprende de la regulación impugnada.

96. Por tal motivo, no puede válidamente afirmarse que la equivalencia que exige la ley general se cumple al prever en la integración del consejo estatal al

³³ Por mayoría de 8 votos se declaró la invalidez del artículo 73 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. La Ministra Ríos Farjat y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán estuvieron en contra. La Ministra Esquivel Mossa estuvo a favor por razones adicionales y el Ministro presidente Zaldivar Lelo de Larrea en contra de consideraciones.



titular del Ejecutivo del Estado, o a la persona que éste designe, ya que si bien nada impediría que dicha designación recayera en el titular de la Secretaría General de Gobierno, cumpliendo así con lo dispuesto en la ley general, lo cierto es que nada lo obligaría a actuar en ese sentido.

97. Esto es relevante si se toma en cuenta que el cumplir con la exigencia ordenada en la Ley General de Archivos no se presenta como una opción disponible a los Estados, pues si bien aquéllos mantienen su libertad de configuración para regular los Sistemas locales de conformidad con su realidad, lo cierto es que en ese ejercicio deben observarse los parámetros establecidos por el legislador federal. Esto es, el cumplir el mandato de equivalencia, ordenado por el artículo 71 de la ley general, no se presenta como una opción que puede ser o no cumplida, sino como una exigencia que, de no cumplirse, genera la inconstitucionalidad de la norma.

98. Así, si bien el hecho de contemplar al gobernador del Estado como integrante del consejo estatal, o a la persona que éste designe no resulta, por sí mismo, inconstitucional, sí lo es el hecho de que la norma no garantice la participación de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León.

99. Por otro lado, también le asiste razón al INAI en cuanto sostiene que debe preverse el equivalente de la **Secretaría de la Función Pública** en la integración del consejo estatal, que en el caso del Estado de Nuevo León su equivalente es la Contraloría y Transparencia Gubernamental.³⁴

100. Adicionalmente, como se dijo, este Tribunal Pleno advierte que la legislación también es omisa en contemplar a un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico, pues en las fracciones IX y X de la disposición impugnada se señalan como integrantes del consejo estatal a un representante de las instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, así como de las asociaciones de archivística y organizaciones de la sociedad civil, **que no integren el Consejo Técnico Científico Archivístico.**

³⁴ **Ley de la Administración Pública**

"**Artículo 18.** Para el estudio y despacho de los asuntos de la administración pública del Estado, auxiliarán al titular del Ejecutivo las siguientes dependencias:

"...

"XIV. Contraloría y Transparencia Gubernamental; y, ..."



101. En ese sentido, le asiste razón al INAI, pues el legislador neoleonés no reguló la integración del consejo local de manera *equivalente* a la del Consejo Nacional.

102. Similares consideraciones fueron sustentadas al resolver la acción de inconstitucionalidad 122/2020, en la que se declaró la invalidez del artículo 65 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, entre otras razones, porque no se contemplaba en la integración del consejo estatal a los titulares de los órganos de gobierno del Estado de Oaxaca, con atribuciones o funciones similares a las que corresponderían al **secretario de Gobernación**, al **secretario de la Función Pública** y al representante del órgano que emule las funciones del **Consejo Técnico y Científico Archivístico**, respectivamente.³⁵

103. Ahora, aun cuando el estudio anterior es suficiente para declarar la invalidez de la norma, debe decirse que si bien le asiste razón al INAI, en cuanto señala que en el segundo párrafo del artículo 64 no se contemplan los requisitos mínimos que debe reunir el representante de los archivos privados, previstos en la Ley General de Archivos, lo cierto es que ello no actualiza una omisión en competencia de ejercicio obligatorio.

104. Ciertamente, en términos del artículo 65, tercer párrafo, de la Ley General de Archivos, la designación para el representante de archivos privados, previsto como un integrante del consejo nacional, debe darse a través de convocatoria que emita el consejo nacional en la que deben preverse las bases para tal selección, estableciendo como mínimo los requisitos consistentes en formar parte del Registro Nacional, una asociación civil legalmente constituida con al menos diez años previos a la convocatoria, cuyo objeto social esté relacionado con la conservación de archivos y que cuente con la representación de al menos quince archivos privados.

105. Sin embargo, aun cuando en la norma impugnada no se establezcan estos requisitos mínimos para designar al representante del archivo privado, lo

³⁵ Por mayoría de 9 votos se declaró la invalidez total del precepto. La Ministra Ríos Farjat únicamente votó por la invalidez del artículo 65, fracción I, en la porción normativa "y consejero representante del Poder Ejecutivo del Estado", y fracción II; y el Ministro Laynez Potisek en contra y por la validez del precepto.



cierto es que como se ha dicho a lo largo de esta sentencia, el artículo 71 de la ley general no establece un mandato para que el legislador local reitere o forzosamente desarrolle dicho contenido en las legislaciones locales.

106. Por tanto, no es exigible, como condición misma de validez, que el artículo 64 de la ley impugnada prevea los requisitos mínimos del representante de archivos privados porque es una cuestión ya establecida en la ley general, cuya concretización resulta, por lo tanto, de carácter administrativo. Así, la previsión de estos requisitos puede quedar prevista, por ejemplo, en la propia convocatoria que emita el consejo estatal.

107. Consecuentemente, se concluye que la falta de previsión expresa de estos requisitos mínimos no se traduce en una regulación deficiente por parte del legislador local, al resultar directamente aplicable la Ley General de Archivos.

108. Con independencia de dicha conclusión y, derivado de que, como quedó expuesto hace unos momentos, el legislador local no reguló de manera adecuada la integración del Consejo Estatal de Archivos, se declara la invalidez del artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León.

2.3. Naturaleza del Archivo General del Estado

109. En su **tercer concepto de invalidez**, la accionante sostiene que el artículo 95 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León es inconstitucional, al establecer una naturaleza jurídica diversa del Archivo del Estado a la prevista en la Ley General de Archivos.

110. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que dichos argumentos son **fundados**.

111. El precepto combatido es del tenor literal siguiente:

"Artículo 95. El Archivo General del Estado será una unidad administrativa que forma parte del Gobierno del Estado de Nuevo León, cuya organización y estructura orgánica será determinado por el Ejecutivo del Estado en base a las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León."



112. Como se advierte de la norma impugnada, en el Estado de Nuevo León, el Archivo General del Estado se contempla como una *unidad administrativa* que forma parte del Gobierno del Estado y cuya organización y estructura orgánica será determinada por el Ejecutivo del Estado.

113. Tomando en cuenta lo anterior, resulta aplicable lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 141/2019³⁶ y 122/2020,³⁷ en las que este Tribunal Pleno declaró la invalidez de normas de contenido similar a la ahora impugnada en tanto que establecían una naturaleza jurídica distinta del Archivo del Estado a la prevista en la ley general de la materia.

114. En los precedentes mencionados se destacó que el artículo 104 de la Ley General de Archivos³⁸ 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**.

115. En cuanto a las razones por las cuales se dotó al Archivo General de la Nación de tal naturaleza, se resaltó que durante el procedimiento legislativo de la Ley General de Archivos, las Comisiones Dictaminadoras precisaron que, entre las principales preocupaciones por parte de las distintas organizaciones de la sociedad civil, se encontraba la del control político de todos los archi-

³⁶ Por mayoría de 9 votos se declaró la invalidez del artículo 85 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, en la porción normativa destacada: "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.", con voto en contra de la Ministra Piña Hernández y del Ministro Laynez Potisek."

³⁷ Por unanimidad de votos se declaró la invalidez del artículo 98 de la Ley de Archivos para el Estado de Oaxaca, en la porción normativa destacada: "Artículo 98. El Archivo General del Estado de Oaxaca **es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Administración**, con autonomía técnica, administrativa, operativa y de gestión para el debido cumplimiento de su objeto, atribuciones y ejes rectores conferidos en el decreto que lo crea y demás disposiciones normativas aplicables; su domicilio legal será en el Municipio de Santa Lucía del Camino, sin perjuicio de establecer representaciones dentro del territorio estatal, conforme a su estructura y disponibilidad presupuestal."

³⁸ "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."



vos de México a través de la Secretaría de Gobernación. Por tal motivo, se convocó a audiencias públicas derivado de la dictaminación de la Ley General de Archivos.

116. Así, en dichas audiencias la mayoría de los participantes se pronunciaron a favor de que el Archivo General de la Nación fuera un organismo descentralizado, no sectorizado, o bien, que tuviera algún otro tipo de independencia, mayor independencia de la Secretaría de Gobernación; además, entre los argumentos sostenidos se encontraba el fortalecimiento de la institución, a efecto de garantizar que su operación responda a las funciones que tiene encomendadas, **sin dependencia política alguna.**³⁹

³⁹ 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 legisladora y el Ejecutivo Federal mismo han estado de acuerdo una y otra vez en dar garantías de autonomía a las instituciones que están a 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 Grisel Salazar Tres, quien habló a 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 reconozca como un órgano descentralizado, pero no sectori-*



117. Particularmente, se destacó la participación de la archivera Alicia Bernard, en la que expresó que era conveniente que en los artículos transitorios de la ley general se estableciera un plazo para que el Archivo General de la Nación

zado 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 archivera 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 secretaria los que ... En la agenda necesita seguridad jurídica, independencia presupuesta/ 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, 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 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 presupuesta/ 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 el 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. Sobre 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 los esfuerzos que se han hecho en materia de transparencia y acceso a la información.*



transitara de un órgano descentralizado y sectorizado de la Secretaría de Gobernación a uno **descentralizado de la administración pública federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.**

118. Así, se consideró que de los trabajos legislativos que dieron lugar a la Ley General de Archivos se desprendían 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 partir del primero de enero de dos mil diecinueve, **constituye una entidad paraestatal de la administración pública paraestatal**, lo que quedó reflejado en el artículo 104 de la Ley General de Archivos.

119. Ahora bien, a efecto de determinar si la naturaleza del Archivo del Estado de Nuevo León es acorde con el parámetro de validez en materia de archivos, resulta útil tomar en cuenta parte del contenido de la Ley de Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

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 /as instituciones que tenemos hoy sean nombradas por su nombre con los 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 vistos 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.*



120. Concretamente, debe tomarse en cuenta lo dispuesto en su artículo 1,⁴⁰ del que se desprende que la Administración Pública del Estado de Nuevo León se integra por la **administración pública central**, la cual es conformada por las dependencias y las unidades administrativas de coordinación, asesoría o de consulta, cualquiera que sea su denominación, ya sea que las integren o dependan directamente del gobernador y por la **administración pública paraestatal**, a la que pertenecen, entre otros, los organismos públicos descentralizados.

121. Esto confirma que, derivado de lo dispuesto por el artículo 95 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, el Archivo General del Estado forma parte de la administración pública central que **depende del gobernador del Estado**, pues además de que su naturaleza es la de una unidad administrativa *que forma parte del Gobierno del Estado*, su organización y estructura es determinada por el Ejecutivo del Estado.

122. Derivado de lo anterior, como lo afirma el accionante, el hecho de que se haya conferido al Archivo del Estado dicha naturaleza le resta la fuerza normativa y atributos necesarios para el ejercicio efectivo de la especialización que en materia archivística tiene a partir de lo establecido en la Ley General de Archivos, **dada la falta de autonomía que le representa la injerencia directa por parte del Ejecutivo Estatal.**

123. Consecuentemente, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 95 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, al prever una naturaleza jurídica distinta a la prevista para el Archivo General de la Nación en la Ley General de Archivos.

⁴⁰ **Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León**

"**Artículo 1.** La presente ley tiene por objeto organizar y regular el funcionamiento de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, que se integra por la administración pública central y la paraestatal.

"La administración pública central está conformada por las dependencias listadas en el artículo 18 de la presente ley, así como por las demás dependencias, unidades administrativas de coordinación, asesoría o consulta cualesquiera que sea su denominación, ya sea que las integren o que dependan directamente del gobernador.

"La administración pública paraestatal está conformada por los organismos públicos descentralizados, organismos públicos descentralizados de participación ciudadana, las empresas de participación estatal, los fideicomisos públicos y demás entidades, cualquiera que sea su denominación."



2.4. Deficiente regulación en la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León a los órganos de gobierno y órgano de vigilancia, así como los requisitos y atribuciones del director general

124. En su **cuarto concepto de invalidez**, el instituto accionante señala que la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León es contraria a los artículos 1o., 6o., 73, fracción XXIX-T y 124, todos de la Constitución Federal, al alterar la composición orgánica del Archivo General del Estado, pues no se prevén las figuras de órgano de gobierno y órgano de vigilancia contenidas en los artículos 109, 110 y 113 de la Ley General de Archivos, lo cual compromete la efectividad del cumplimiento del objeto del archivo general, así como del cumplimiento de las obligaciones de participación interinstitucional contenidas en la Ley General de Archivos.

125. Por otro lado, en su **quinto concepto de invalidez** combate que la legislación local es omisa en señalar los requisitos de elegibilidad y atribuciones del director general del Archivo.

126. Ahora bien, antes de determinar si existe una deficiente regulación por parte del legislador local en cuanto a prever a los órganos de gobierno y de vigilancia, así como las atribuciones y requisitos del director general, todos del Archivo General del Estado, es 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.

127. Sin embargo, también como se ha dicho, ni en la Constitución Federal o en la ley general se establece un mandato para que el legislador local reitere o forzosamente desarrolle el contenido previsto por el legislador federal, sino sólo que la regulación de la integración, atribuciones y funcionamiento de sus sistemas locales, se regulara de forma equivalente.

128. Pues bien, en términos de lo dispuesto por el artículo 105 de la Ley General de Archivos, el Archivo General de la Nación es la entidad especializada en materia de archivos, cuyo objeto es el de promover la organización y administración homogénea de archivos, preservar, incrementar y difundir el pa-



rimonio documental de la nación, así como contribuir a la transparencia y rendición de cuentas.

129. Por su parte, el artículo 108 de dicho ordenamiento establece **que 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."

130. En cuanto al **órgano de gobierno**, su regulación se encuentra prevista en los artículos 109 y 110 de la ley marco, de los que se desprende que dicho órgano:

- Es el cuerpo colegiado de administración del archivo general que, entre otras, tendrá como atribuciones: **a)** evaluar la operación administrativa y el cumplimiento de los objetivos y metas del archivo general; **b)** emitir los lineamientos para el funcionamiento del Consejo técnico; y, **c)** las demás previstas en otras disposiciones jurídicas aplicables.

- Estará integrado por las Secretarías de Gobernación (quien lo presidirá) de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, de Relaciones Exteriores, de Cultura y de Función Pública, así como por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

131. En segundo lugar, y en relación con la **dirección general**, en los artículos 111 y 112 se regulan los requisitos de elegibilidad del director general, el



cual debe ser nombrado por el presidente de la República y cuyas atribuciones consisten, además de las previstas por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y las disposiciones reglamentarias correspondientes, en:

- Supervisar que la actividad del archivo cumpla con las disposiciones aplicables, así como con los programas y presupuestos aprobados;
- Proponer al órgano de gobierno las medidas necesarias para su funcionamiento, así como el proyecto de estatuto orgánico;
- Nombrar y remover a los servidores públicos del archivo general, cuyo nombramiento no corresponda al órgano de gobierno; y,
- Las demás previstas en la ley general y en otras disposiciones jurídicas aplicables.

132. Por otro lado, respecto al **órgano de vigilancia**, en términos del artículo 113 de la ley general de la materia, el Archivo General de la Nación contará con un comisario público y una unidad encargada del control y vigilancia, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su reglamento; y ejercerá las facultades previstas en estos ordenamientos y en los demás que le resulten aplicables.

133. Por lo que hace al último integrante del archivo general, el **consejo técnico**, el artículo 114 señala que aquél asesorará al archivo general en materias históricas, jurídicas, de tecnologías de información y las disciplinas afines al quehacer archivístico, el cual estará formado por 13 integrantes designados por el consejo nacional y operará conforme a los lineamientos aprobados por el consejo nacional.

134. Ahora bien, en el título sexto de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, titulado "De la organización y funcionamiento del Archivo General del Estado" se regula, como su nombre lo indica, lo relativo al Archivo General del Estado. Así, se establece su naturaleza jurídica, su objeto, sus atribuciones y, al parecer, parte de su conformación, pues se contempla al **Consejo Técnico y Científico Archivístico**.



135. En efecto, en el artículo 98 de la legislación en análisis, se establece que el archivo general del estado **contará con un consejo técnico** que, al igual que el previsto en la ley general, tendrá funciones de asesoría en materias históricas, jurídicas, de tecnologías de información y de las disciplinas afines al quehacer archivístico y será conformado por trece integrantes designados por el consejo estatal.⁴¹

136. Sin embargo, por lo que hace a los restantes órganos del archivo general, como lo son los órganos de gobierno y de vigilancia, así como la dirección general, la ley no los contempla.

137. Por tal motivo, se arriba a la conclusión de que le asiste razón al INAI, toda vez que el Congreso del Estado de Nuevo León reguló de manera deficiente lo relativo a la **conformación** del Archivo General del Estado, conforme a lo previsto en el artículo 108 de la Ley General de Archivos, pues únicamente contempla al consejo técnico.

138. Similares consideraciones fueron sustentadas por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 122/2020.⁴²

139. A mayor abundamiento, debe reiterarse que 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.

⁴¹ **"Artículo 98.** El Archivo General del Estado contará con un consejo técnico que lo asesorará en las materias históricas, jurídicas, de tecnologías de la información y las disciplinas afines al quehacer archivístico.

"El consejo técnico estará formado por trece integrantes designados por el Consejo Estatal a convocatoria pública del director general del Archivo General del Estado; entre representantes de instituciones de docencia, investigación o preservación de archivos, académicos y expertos destacados.

"Los integrantes del consejo técnico no obtendrán remuneración, compensación o emolumento por su participación."

⁴² Por unanimidad de votos en ese punto.



140. Así, los Estados se encuentran condicionados, en términos del artículo 71, párrafo quinto, a desarrollar en sus legislaciones la **integración**, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales de manera **equivalente** a las que la ley general otorga al Sistema Nacional.

141. Cabe destacar que Ley General de Archivos, en términos del artículo transitorio primero,⁴³ entró en vigor a los trescientos sesenta y cinco días contados a partir del quince de junio de dos mil dieciocho (fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación); mientras que el artículo transitorio cuarto de dicho ordenamiento estableció el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor de la ley general, para que las Legislaturas de las entidades federativas armonizaran sus ordenamientos en la materia,⁴⁴ lo que feneció el quince de junio de dos mil veinte.

142. Por consiguiente, es dable concluir que a la fecha de presentación de la demanda del presente medio de control constitucional, feneció el plazo con que contaba el Congreso del Estado de Nuevo León para armonizar su orden jurídico con el de la ley marco, sin que lo hubiera hecho, ya que dentro del orden jurídico de la entidad federativa, **en materia de archivos**, si bien dentro de la conformación del archivo general se prevé al consejo técnico, cuyas funciones son similares a las del Consejo Técnico y Científico Archivístico, previsto en la ley general, lo cierto es que la ley no contempla a los demás órganos, como lo son la dirección general y los órganos de gobierno y vigilancia.

143. No pasa inadvertido que ello quizás atienda a que, según lo dispuesto por el artículo 95 recién analizado, la "*organización y estructura orgánica*" del archivo general será determinada por el Ejecutivo del Estado, con base en las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León; no obstante, lo cierto es que dicha razón no puede ser suficiente para considerar que el legislador local no incurrió en la regulación deficiente detectada, dado que a la fecha no se advierte que el Ejecutivo del Estado haya ejercido dicha facultad, pero sobre todo porque en términos de lo

⁴³ **Primero.** La presente ley entrará en vigor a los 365 días siguientes contados a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

⁴⁴ **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."



resuelto en el apartado 2.3. anterior el artículo 95 de la ley impugnada es inconstitucional.

144. Por último, en relación con el quinto concepto de invalidez formulado por el INAI, en el que sostiene que la legislación impugnada es omisa en establecer los **requisitos de elegibilidad y atribuciones** del director general del Archivo General del Estado, debe decirse que si bien la Ley General de Archivos no exige a las entidades federativas que repliquen de forma idéntica en sus leyes locales el catálogo de requisitos de elegibilidad que se prevén para el director general del Archivo General de la Nación, ni tampoco sus atribuciones, pues son aspectos ya previstos por la ley general y cuya concretización resulta de carácter administrativo, lo que genera que dicho concepto, por sí mismo, sea infundado,⁴⁵ lo cierto es que como quedó expuesto hace unos momentos, la deficiente regulación en la que incurrió el legislador neoleonés fue que no previó y reguló a los órganos de gobierno y vigilancia del Archivo General del Estado, así como a la dirección general.

145. Derivado de lo anterior, se considera que le asiste razón al Instituto accionante, toda vez que el Congreso del Estado de Nuevo León reguló de manera parcial y, por tanto, deficiente la conformación del Archivo General del Estado, en términos de lo ordenado por la Ley General de Archivos.

2.5. Patrimonio documental del Estado

146. En el **sexto concepto de invalidez**, el INAI impugna el artículo 78 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, que establece lo siguiente:

"Artículo 78. Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 84 de la Ley General de Archivos, los documentos que se consideren patrimonio documental del Estado de Nuevo León, son propiedad estatal, de dominio e interés público y, por lo tanto, inalienable, imprescriptible, inembargable y no están sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio al ser bienes muebles con la categoría de bien patrimonial documental, en términos de las disposiciones aplicables a la materia."

⁴⁵ Similares consideraciones fueron sustentadas por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 141/2019 y 122/2020.



147. Bajo su perspectiva, la norma resulta inconstitucional debido a que las calidades de inalienable, imprescriptible e inembargable han sido establecidas únicamente a favor de la Federación, en términos de lo previsto por los artículos 84 y 85 de la Ley General de Archivos.

148. Este Tribunal Pleno considera que tales argumentos son **infundados**.

149. Tal conclusión se sustenta en que el artículo 86, párrafo segundo, de la Ley General de Archivos⁴⁶ establece expresamente que las entidades federativas se encuentran facultadas para determinar los documentos que constituyen su patrimonio documental; por lo que resulta válido que la norma impugnada señale los elementos que integran el patrimonio documental, en el caso concreto los documentos públicos estatales, así como los atributos derivados de dicha categoría, pues ello forma parte de la libertad de configuración del legislador neoleonés.

150. Además, la accionante parte de una premisa incorrecta, en el sentido 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 Nuevo León se encuentra constreñido a regular la institución del patrimonio documental del Estado**.

151. Por último, incluso el hecho de que la misma norma impugnada señale que todo lo que regula es *sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 84 de la Ley General de Archivos*,⁴⁷ refleja que su objeto es únicamente el de establecer

⁴⁶ **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."

⁴⁷ **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."



los atributos de los documentos públicos estatales que son considerados como patrimonio documental.

152. Por lo anterior, se reconoce la validez del artículo 78 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León.

153. Similares consideraciones fueron sustentadas al resolver la acción de inconstitucionalidad 141/2019.⁴⁸

2.6. Gestión documental

154. En su **octavo concepto de invalidez**, el INAI impugna el artículo 8 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, pues estima que si bien su contenido es coincidente con los "Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos emitidos por el Sistema Nacional de Transparencia", lo cierto es que debería ser acorde con el artículo 12 de la Ley General de Archivos, que establece que los sujetos deberán mantener los documentos contenidos en sus archivos conforme a los procesos de gestión documental en los términos establecidos por el consejo nacional y las disposiciones jurídicas aplicables.

155. La norma impugnada es del tenor literal siguiente:

"Artículo 8. Los documentos producidos en los términos de esta ley, con independencia del soporte en el que se encuentren, **deberán ser tratados conforme a los procesos de gestión documental establecidos en los presentes lineamientos y** serán considerados documentos públicos de conformidad con las disposiciones aplicables." (énfasis añadido)

156. De la transcripción anterior puede advertirse que lo que realmente impugna el accionante es la porción resaltada, que indica que los documentos deberán ser producidos conforme a los procesos de gestión documental, *establecidos en los presentes lineamientos*, pues bajo su dicho, los procesos de

⁴⁸ Por mayoría de 10 votos se reconoció la validez del artículo 6, párrafo segundo, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea estuvo en contra y por la invalidez total del precepto.



gestión documental deben desarrollarse en los términos en los que establezca el consejo nacional.

157. El concepto de invalidez es **fundado** a la luz de las siguientes consideraciones.

158. En primer lugar, atendiendo a los argumentos hechos valer por el INAI y con la finalidad de dar una respuesta frontal a ellos, debe decirse que es cierto que el precepto combatido guarda similitud con lo dispuesto en el numeral quinto de los "Lineamientos para la Organización y Conservación de los Archivos" aprobados por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, publicados en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil dieciséis.⁴⁹

159. En dichos lineamientos se señala lo siguiente:

"**Quinto.** Todos los documentos de archivo en posesión de los sujetos obligados con independencia del soporte en el que se encuentren, deberán ser tratados conforme a los procesos de gestión documental establecidos en los presentes lineamientos."

160. Sin embargo, el artículo impugnado no podría contrastarse a la luz de dichos lineamientos porque, además de que la Ley General de Archivos es el ordenamiento que, en términos del artículo 73, fracción XXIX-T, de la Constitución Federal, debe establecer la organización y administración homogénea de los archivos de la Federación, Estados, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como determinar las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional, y de que incluso tales lineamientos fueron emitidos con anterioridad a la expedición de la ley general, lo cierto es que **la legislación impugnada ni siquiera remite a esos lineamientos**, sino que señala claramente que los procesos de gestión documental conforme a los cuales deben tratarse los documentos producidos serán los establecidos **en los presentes lineamientos**, esto es, conforme la propia legislación señale.

⁴⁹ Consultable en el siguiente enlace: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436056&fecha=04/05/2016



161. Ahora bien, en términos de lo dispuesto por la ley general de la materia, los sujetos obligados deberán establecer un sistema institucional para la administración de sus archivos y llevar a cabo los procesos de **gestión documental**, la cual debe entenderse como el tratamiento integral de la documentación a lo largo de su ciclo vital, a través de la ejecución de procesos de producción, organización, acceso, consulta, valoración documental y conservación.⁵⁰ Además, es **atribución del consejo nacional aprobar y difundir la normativa relativa a la gestión documental** y administración de archivos, así como aprobar los lineamientos que establezcan las bases para la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos, así como aprobar la política nacional de gestión documental y administración de archivos;⁵¹ mientras que, en el ámbito local, los consejos locales, en el marco del consejo nacional, 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.⁵²

162. Ahora bien, las atribuciones recién mencionadas del consejo nacional, también se encuentran reflejadas en el artículo 12 de la ley general, según

⁵⁰ **Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XXXIV. Gestión documental: Al tratamiento integral de la documentación a lo largo de su ciclo vital, a través de la ejecución de procesos de producción, organización, acceso, consulta, valoración documental y conservación."

Artículo 11. Los sujetos obligados deberán:

"...

"II. Establecer un sistema institucional para la administración de sus archivos y llevar a cabo los procesos de gestión documental; ..."

⁵¹ **Artículo 46.** El consejo nacional emitirá los lineamientos que establezcan las bases para la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos, así como de los repositorios electrónicos, los cuales deberán, como mínimo: ..."

Artículo 67. El consejo nacional tiene las atribuciones siguientes:

"I. Aprobar y difundir la normativa relativa a la gestión documental y administración de archivos, conforme a las mejores prácticas de la materia;

"...

"V. Aprobar los lineamientos que establezcan las bases para la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos, que contribuyan a la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados;

"...

"VII. Aprobar la política nacional de gestión documental y administración de archivos; ..."

⁵² **Artículo 73.** Los consejos locales tendrán las siguientes atribuciones:

"...



el cual, los sujetos obligados deberán mantener los documentos contenidos en sus archivos **conforme a los procesos de gestión documental en los términos que establezcan el consejo nacional** y las disposiciones jurídicas aplicables.⁵³

163. En consecuencia, el artículo 8 impugnado sí resulta inconstitucional, en tanto que, bajo sus términos, los sujetos obligados deberán observar **otros lineamientos** para llevar a cabo los procesos de gestión documental en los documentos que produzcan, distintos a los emitidos por el consejo nacional; además de que ni siquiera se desprende con claridad cuáles son dichos lineamientos, pues si bien hace referencia a los *presentes lineamientos*, lo cierto es que de la legislación impugnada no se advierten reglas en ese sentido sino, de hecho, existe un precepto que prevé algo distinto.

164. El artículo 12 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, casi de manera idéntica que el numeral 12 de la ley general, establece lo siguiente:

"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 el consejo estatal y las disposiciones jurídicas aplicables.

"Los órganos internos de control o sus equivalentes de cada sujeto obligado, 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)

"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; ..."

⁵³ **"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."



165. De lo anterior se concluye que, de lo que se duele el INAI, es decir, de que los procesos de gestión documental deben ser los establecidos por el consejo nacional, sí es una cuestión prevista y ordenada por la legislación impugnada, en cumplimiento de la Ley General de Archivos, aunque en una disposición distinta a la combatida.

166. Consecuentemente, y para armonizar la legislación impugnada con lo dispuesto en la Ley General de Archivos, e incluso con la finalidad de que no existan dos disposiciones dentro de la ley impugnada que pudieran contraponerse y generar incertidumbre en su aplicación, se declara la invalidez del artículo 8, en la porción normativa que indica "*deberán ser tratados conforme a los procesos de gestión documental establecidos en los presentes lineamientos y*", de manera que el artículo será coincidente con lo dispuesto en la Ley General de Archivos, pues se deberá leer de la siguiente manera:

Ley General de Archivos	Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León
"Artículo 8. Los documentos producidos en los términos del artículo anterior, son considerados documentos públicos de conformidad con las disposiciones aplicables. "	"Artículo 8. Los documentos producidos en los términos de esta ley, con independencia del soporte en el que se encuentren, <u>deberán ser tratados conforme a los procesos de gestión documental establecidos en los presentes lineamientos y serán considerados documentos públicos de conformidad con las disposiciones aplicables.</u> "

2.7. Capacitación de los responsables de las áreas de archivo

167. En el **noveno** y último concepto de invalidez, el INAI afirma que el artículo 90 de la ley impugnada es inconstitucional, en tanto omite establecer la **profesionalización** de los responsables de las áreas de archivos, como lo señala el artículo 99 de la Ley General de Archivos.

168. Para contestar el planteamiento formulado, resulta útil reiterar que la Ley General de Archivos no exige a las entidades federativas que repliquen de forma idéntica en sus leyes locales lo previsto por aquélla, pues si bien dicho ordenamiento, en cumplimiento a la reforma constitucional de siete de febrero de dos



mil catorce, dispone las bases y principios en la materia, lo que implica que las Legislaturas de los Estados deban atender siempre esos aspectos mínimos, lo cierto es que ello no las obliga a utilizar **los mismos términos** previstos por el legislador federal; máxime que su potestad para legislar en la materia, e incluso para adecuar sus legislaciones atendiendo a su realidad, no quedó vedada como resultado del nuevo parámetro de regularidad en materia de archivos.

169. Así, como se puso de manifiesto en las acciones de inconstitucionalidad 141/2019 y 122/2020, no se ignora que si bien la reiteración o repetición de la Ley General de Archivos en una ley local podría resultar conveniente para la debida armonización normativa que se pretendió con su expedición, lo cierto es que el hecho de que ambas regulaciones no sean idénticas no necesariamente podría repercutir o afectar los postulados que se persiguen con la aludida homologación.

170. Por ello, en casos como el presente, debe corroborarse si la diferencia que se presenta en una legislación local con lo dispuesto en la ley general tiene un impacto significativo en las instituciones o procedimientos regulados por este último ordenamiento, pues en caso de presentarse dicha circunstancia, deberá declararse su invalidez con la finalidad de no entorpecer u obstaculizar la realización de los valores o el cumplimiento de los fines que se propone lograr en la materia de archivos.

171. Una vez fijada la perspectiva con la que debe abordarse el concepto de invalidez formulado, este Tribunal Pleno considera que es **infundado** a la luz de las siguientes consideraciones.

172. El artículo impugnado y el precepto al que alude el INAI de la Ley General de Archivos establecen lo siguiente:

Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León	Ley General de Archivos
"Artículo 90.- Los sujetos obligados deberán promover la capacitación en las competencias laborales en la materia, de los responsables de las áreas de archivo."	"Artículo 99. Los sujetos obligados deberán promover la capacitación en las competencias laborales en la materia y la profesionalización de los responsables de las áreas de archivo."



173. Como puede advertirse del comparativo anterior, le asiste razón a la accionante en la parte que refiere que la legislación local no prevé la profesionalización de los responsables de las áreas de archivos, ya que únicamente establece que los sujetos obligados deberán promover la capacitación en las competencias laborales en la materia.

174. Ahora bien, a fin de determinar si dicha *omisión* o diferencia tiene el impacto significativo al que se aludió hace unos momentos y que pudiera generar la invalidez de la norma, no basta con analizar las normas recién transcritas de manera aislada, sino que es necesario tomar en cuenta las previsiones establecidas en relación con los responsables de las áreas de archivos. Todo esto, con la finalidad de tener un acercamiento al alcance que pudiera tener la profesionalización de los responsables de las áreas de archivos y así poder determinar si su no previsión en la ley local impacta lo suficiente en el sistema como para declarar su invalidez.

175. La Ley General de Archivos, en su artículo 21, dispone lo 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." (énfasis añadido).

176. La disposición anterior se encarga de establecer la integración que los sistemas institucionales de todos los sujetos obligados deben tener; así, aquéllos serán conformados por distintas áreas, una de coordinación de archivos y otras áreas operativas.

177. Lo realmente relevante de dicha disposición para el presente caso es que su último párrafo ordena que los encargados y responsables de cada área cuenten **con licenciatura en áreas afines o tengan conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística**, lo que, a consideración de este Tribunal Pleno, refleja el alcance de la *profesionalización* que los sujetos obligados deben promover de los responsables de las áreas de archivo.

178. Sentado ello, debe decirse que en la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León se establece una regulación similar a la recién analizada de la ley general, prevista para las áreas que deben integrar a los sistemas institucionales de los sujetos obligados. Al respecto, se prevé lo 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, áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia en archivística." (énfasis añadido)

179. Como se advierte, la legislación impugnada, al igual que la ley general, ordena que los responsables **de cada área** deben contar con licenciatura en áreas afines, o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia en archivística.

180. De esta manera, y como resultado de este análisis comparativo, este Tribunal Pleno concluye que el hecho de que en el artículo 90 impugnado no se haya señalado **expresamente** que los sujetos obligados deben promover la *profesionalización* de los responsables de las áreas de archivos, sino únicamente su capacitación, no impacta de manera significativa en el funcionamiento que deben tener dichas áreas, ni en el buen funcionamiento del sistema institucional, pues en la legislación impugnada sí se ordena, casi de una manera idéntica que la ley general, que los responsables de cada área tengan el conocimiento y especialidad en la materia, lo que se estima garantiza la profesionalización de los responsables de las áreas de archivos.

181. Ahora bien, aun cuando el INAI no haya formulado un argumento en ese sentido, no deja de advertirse que la norma impugnada únicamente ordena la capacitación de los responsables de las áreas de archivos, mientras que la ley general lo hace, en general, en las competencias laborales en la materia, pues para dichos responsables prevé, específicamente, la profesionalización.

182. No obstante ello, esa circunstancia no genera que este Tribunal Pleno arribe a una conclusión distinta a la alcanzada, pues, como se dijo, no existe obligación de los Estados de reiterar forzosamente el contenido de la Ley General



de Archivos y, por tanto, la capacitación que debe promoverse, en general, de las competencias laborales en la materia, es un aspecto ya ordenado por la ley general y cuya concretización resulta de carácter administrativo.

183. Por todo lo anterior, se reconoce la validez del artículo 90 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León.

SEXTO.—Efectos

184. Con fundamento en el artículo 41, fracción IV, y 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁵⁴ este Tribunal Pleno tiene amplias facultades para determinar los efectos que garanticen la plena eficacia de sus resoluciones, por lo que deben hacerse ciertas precisiones.

185. A modo de síntesis, lo resuelto en la presente sentencia es lo siguiente:

- En el apartado **2.1.** se declara la invalidez de los artículos 4, fracción XLVI, 11, fracción IV, en la porción normativa "*en el registro estatal y*", 72, 73, 74, 75 y décimo primero transitorio, de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León.

- En el apartado **2.2.** se declara la invalidez del artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León.

- En el apartado **2.3.** se declara la invalidez del artículo 95 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León.

- En el apartado **2.4.** se declara una deficiente regulación en la legislación impugnada, toda vez que el Congreso el Estado reguló de manera parcial la conformación orgánica del Archivo General del Estado.

⁵⁴ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



- En el apartado **2.5.** se reconoce la validez del artículo 78 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León.

- En el apartado **2.6.** se declara la invalidez del artículo 8, pero únicamente en la porción normativa que indica "*deberán ser tratados conforme a los procesos de gestión documental establecidos en los presentes lineamientos y*", de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León.

- En el apartado **2.7.** se reconoce la validez del artículo 90 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León.

186. Por lo que hace a las declaraciones de invalidez, aquellas surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

187. Por último, se precisa que el vacío normativo generado con las declaratorias de invalidez deberá colmarse aplicando las disposiciones correspondientes de la Ley General de Archivos, en tanto el Congreso Local legisle al respecto.

Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo transitorio primero de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, en términos del considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 78 y 90 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de



noviembre de dos mil diecinueve, de conformidad con el considerando quinto de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de los artículos 4, fracción XLVI, 8, en su porción normativa "deberán ser tratados conforme a los procesos de gestión documental establecidos en los presentes lineamientos y", 11, fracción IV, en su porción normativa "en el Registro Estatal y", 64, 72, 73, 74, 75, 95 y transitorio décimo primero de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve, por lo expuesto en el considerando quinto de esta sentencia.

QUINTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nuevo León, en la inteligencia de que, en tanto se subsanan los vicios advertidos en esta sentencia, en el orden jurídico de dicho Estado será aplicable directamente lo establecido en la Ley General de Archivos, como se puntualiza en los considerandos quinto y sexto de esta ejecutoria.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación. El Ministro Pardo Rebolledo se ausentó durante esta votación.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreeser respecto del artículo transitorio primero de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve. El Ministro Pardo Rebolledo se ausentó durante esta votación.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos del cuarenta y nueve al cincuenta y dos, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 1, denominado "Parámetro de regularidad en materia de archivos". El Ministro Pardo Rebolledo se ausentó durante esta votación.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.5, denominado "Patrimonio documental del Estado", consistente en reconocer la validez del artículo 78 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y con una interpretación conforme, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.7, denominado "Capacitación de los responsa-



bles de las áreas de archivo", consistente en reconocer la validez del artículo 90 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.1, denominado "Registro Estatal de Archivos", consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, fracción XLVI, 11, fracción IV, en su porción normativa "en el Registro Estatal y", 72, 73, 74, 75 y transitorio décimo primero de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Ríos Farjat y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Ríos Farjat anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en sus temas 2.3, denominado "Naturaleza del Archivo General del Estado", y 2.6, denominado "Gestión documental", consistentes, respectivamente, en declarar la invalidez de los artículos 95 y 8, en su porción normativa "deberán ser tratados conforme a los procesos de gestión documental establecidos en los presentes lineamientos y", de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones atinentes a la validez de la participación del titular del Poder Ejecutivo Local, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose del párrafo ciento seis, Pardo Rebolledo apartándose del párrafo ciento seis, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones y por razones adicionales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del conside-



rando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.2, denominado "Integración del Consejo Estatal de Archivos", consistente en declarar la invalidez del artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Núm. 127, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve. La Ministra Ríos Farjat y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente en funciones Franco González Salas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su tema 2.4, denominado "Deficiente regulación en la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León a los órganos de gobierno y órgano de vigilancia, así como los requisitos y atribuciones del director general", consistente en declarar una regulación deficiente de la composición orgánica del Archivo General del Estado. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo 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, 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 las declaratorias 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 Nuevo León y 2) determinar que, en tanto que el Congreso del Estado legisla como consecuencia de la declaratoria de invalidez decretada, se colme el vacío normativo aplicando directamente la Ley General de Archivos, tal como se resolvió la acción de inconstitucionalidad 122/2020.

En relación con el punto resolutivo sexto:

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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de dos de septiembre de dos mil veintiuno.

Dada la ausencia del Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea, el Ministro Franco González Salas asumió la presidencia del Tribunal Pleno en su carácter de decano para el desarrollo de esa sesión, en atención a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno previo aviso a la presidencia.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 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 22 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 132/2019.

1. En sesiones de dos y veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el cuatro de noviembre de dos mil diecinueve.
2. En la mayoría de los temas concordé con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, tratándose de los temas **1** (Parámetro de regularidad), **2.2** (Integración del Consejo Estatal de Archivos), y **2.4** (Deficiente regulación de los órganos del archivo estatal, así como de los requisitos y atribuciones para ser director general), disentí de algunas argumentaciones que explicaré a continuación.

Tema 1. Parámetro de regularidad.

I. Razones de la mayoría.

3. En este tema, la sentencia retoma en su mayoría las consideraciones adoptadas por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 101/2019,



141/2019 y 122/2020, para precisar que la materia de archivos, a raíz de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, si bien, facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general, dicha situación no implicó una federalización total de la materia, sino que las entidades federativas quedaron en libertad de legislar, pero sujetos a los mandamientos previstos por la Ley General y la Constitución Federal.

II. Razones del disenso.

4. Voté a favor de la propuesta, separándome únicamente de los párrafos 49 a 52, ya que, como lo he señalado en otros asuntos, como las acciones de inconstitucionalidad 141/2019, 45/2016 y 161/2017, no concuerdo con lo suscrito en las tesis P. VII/2007 y P. VIII/2007, de rubros: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL" y "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.", ni en general, con las consideraciones que se desarrollaron en el amparo en revisión 120/2002, resuelto el trece de febrero de dos mil siete. Ahí se dijo, por un lado, que las leyes generales quedaban erigidas como excepciones al artículo 124 constitucional y, por otro lado, que aparecían como "Ley Suprema de toda la Unión".
5. Prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general¹ y considerar que, en todos los casos, queda excluido el reparto constitucional que parte del artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia Constitución. Considero que la fracción XXIX del artículo 73 constitucional debe leerse, en la mayoría de sus letras y concretamente en la "T" que nos ocupa, como una delegación de ciertas funciones al legislador federal y en ningún caso, como una renuncia.

Tema 2.2. Integración del Consejo Estatal de Archivos.

I. Razones de la mayoría.

6. En este tema, se determinó declarar la invalidez del artículo 64 impugnado, al no prever de forma equivalente la conformación del Consejo Estatal de Archivos, respecto de lo previsto por el artículo 65 de la Ley General de Archivos para el Consejo Nacional.

¹ En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.



7. La mayoría considero que, por un lado, la participación del titular del Poder Ejecutivo Local, o la persona que éste designara, no rompía el deber de equivalencia, pero sí lo hacía la falta de inclusión de las Secretarías Locales de Gobernación y Función Pública, así como del representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico.

II. Razones del disenso.

8. Estuve de acuerdo con la propuesta en sus términos, salvo por lo que hace a la participación del titular del Poder Ejecutivo Estatal. Desde mi perspectiva, no considero que su inclusión respetara la equivalencia prevista por el artículo 71 de la Ley General con el Consejo Nacional de Archivos, toda vez que los integrantes del Poder Ejecutivo Local que deben tener participación son únicamente los equivalentes a la Secretarías de Gobernación y Función Pública, conforme a las fracciones II y III del artículo 65, en relación con el diverso 71, ambos de la Ley General de Archivos; no así el titular del Poder Ejecutivo o la persona que éste designe, aun cuando las personas titulares de las secretarías mencionadas con anterioridad sí hubieran sido incluidas.

Tema 2.4. Deficiente regulación de los órganos de gobierno y vigilancia, así como de los requisitos y atribuciones del director general.

I. Razones de la mayoría.

9. El Tribunal Pleno determinó que el Congreso Local reguló deficientemente la conformación del Archivo Estatal, al sólo prever la existencia de un consejo técnico, sin regular lo relativo a los órganos de dirección, gobierno y vigilancia. Por otra parte, se sostuvo que no existía la omisión alegada de prever los requisitos de elegibilidad del director general del Archivo, ni sus atribuciones, ya que son aspectos previstos por la Ley General de Archivos cuya concretización resulta de carácter administrativo, teniendo aplicabilidad directa en este punto.

II. Razones del disenso.

10. Tal y como lo he sostenido en otros casos, como la acción de inconstitucionalidad 141/2019, me parece que los requisitos para acceder al cargo de director general del Archivo no pueden concretizarse administrativamente. Esto es así, pues derivado de los artículos 35, fracción VI, de la Constitución Federal y 23 de la Convención Americana, los requisitos para poder acceder a ser nombrado en cualquier cargo público deben estar previstos por ley, no a nivel reglamentario.



Nota: Las tesis aisladas P. VII/2007 y P. VIII/2007 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 5, con número de registro digital: 172739 y página 6, con número de registro digital: 172667, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la acción de inconstitucionalidad 132/2019.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, el Tribunal Pleno analizó los distintos conceptos de invalidez formulados por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de diversos artículos de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León.

Entre los motivos de disenso formulados en su demanda y que interesan destacar para efectos del presente voto, el instituto accionante consideró, por un lado, que el artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León resultaba inconstitucional, pues preveía una integración distinta del Consejo Estatal a la prevista para el Consejo Nacional de Archivos, además de que no señalaba los requisitos previstos en la ley general de la materia para ser representante de los archivos privados y, por otro, que la legislación impugnada no contempló en la conformación del Archivo General del Estado a los órganos de gobierno y de vigilancia, ni tampoco previó los requisitos de elegibilidad y atribuciones del director general del Archivo del Estado.

En cuanto al primero de dichos temas, en el apartado "**2.2. Integración del Consejo Estatal de Archivos**", se estimó fundado el concepto de invalidez hecho valer y por mayoría de ocho votos, se declaró la invalidez del artículo 64 impugnado, toda vez que en la integración del Consejo Estatal no se previó equivalencia alguna a nivel local de las Secretarías de Gobernación y Función Pública, ni tampoco de un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico.

En adición a lo anterior, y con la finalidad de dar respuesta a los argumentos formulados por el Instituto accionante, se expuso, conforme a precedentes, que si bien en el artículo 64, párrafo segundo, de la ley impugnada, no se contemplaron los requisitos mínimos que debe reunir el representante de los archivos privados, como sí se prevé en la Ley General de Archivos, lo cierto es que ello



no podía considerarse como una omisión legislativa, pues al ser una cuestión que ya estaba prevista en la ley general, su concretización resultaba de carácter administrativo.

Por su parte, en el tema "**2.4. Deficiente regulación en la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León a los órganos de gobierno y órgano de vigilancia, así como los requisitos y atribuciones del director general**" se determinó por unanimidad de diez votos que el Congreso del Estado de Nuevo León reguló de manera deficiente lo relativo a la conformación del Archivo General del Estado, conforme a lo previsto en el artículo 108 de la Ley General de Archivos, pues no se contempló a los órganos de gobierno y vigilancia, ni a la dirección general.

Con independencia de lo anterior, y a fin de dar respuesta a los argumentos formulados por el instituto accionante, se consideró, con base en precedentes, que no era indebido que en la ley no se previeran los requisitos de elegibilidad y atribuciones del director general del Archivo del Estado, pues al ser aspectos que ya estaban previstos por la ley general, su concretización resultaba de carácter administrativo.

Ahora bien, yo compartí las conclusiones a las que se arribó en los temas anteriores y con la mayoría de sus consideraciones pues se ajustan a precedentes; sin embargo, formulo este voto para reiterar el criterio que he emitido en asuntos en los que se ha abordado la misma problemática, en el sentido de que los requisitos para ocupar un cargo público *no pueden ser cuestiones cuya concretización resulta de carácter administrativo*, pues en términos del artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los requisitos para ocupar un cargo público deben estar previstos en una ley formal y material.

Derivado de ello, no comparto la consideración en el sentido de que no resultó indebido el no prever los requisitos para ser representante de los archivos privados, como integrante del Consejo Estatal, así como para ser director general del Archivo del Estado, pues dichas cuestiones, conforme a mi criterio, no pueden preverse de manera reglamentaria.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disenso en relación con algunas consideraciones de esta ejecutoria.

Este voto se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ORGANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LOS ESTADOS EQUIVALENTES A LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDEREN QUE UNA NORMA GENERAL EMITIDA POR LA LEGISLATURA LOCAL VIOLA DERECHOS HUMANOS.

II. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.

III. INSTITUCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. ÓRGANOS QUE LAS CONFORMAN.

IV. INSTITUCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA DE LA CIUDAD DE MÉXICO. FUNCIONES QUE DESEMPEÑAN.

V. DELITOS DE HOMICIDIO Y DE LESIONES EN LA CIUDAD DE MÉXICO. RAZONABILIDAD DE LA AGRAVANTE IMPUESTA POR EL LEGISLADOR PARA AQUELLOS CASOS EN LOS QUE LA VÍCTIMA SEA UN MIEMBRO DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD CIUDADANA (ARTÍCULO 138 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

VI. DELITO DE ROBO EN LA CIUDAD DE MÉXICO. ANÁLISIS DE LA PENA AGRAVADA CUANDO EL EMPLEADO DE ALGUNA INSTITUCIÓN BANCARIA O FINANCIERA COLABORE PARA SU REALIZACIÓN [DESESTIMACIÓN DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 224, INCISO A), FRACCIÓN X, ÚLTIMA PARTE, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO].

VII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. CONSISTE EN QUE LAS CONDUCTAS PUNIBLES DEBEN ESTAR PREVISTAS EN LA LEY DE FORMA CLARA, LIMITADA E INEQUÍVOCA, SIN REENVÍO A PARÁMETROS EXTRALEGALES.

VIII. DELITO DE EXTORSIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO. LA PREVISIÓN DE UNA AGRAVANTE PARA SERVIDORES PÚBLICOS MIEMBROS O EXMIEMBROS DE ALGUNA CORPORACIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA DE CUAL-



QUIER NIVEL DE GOBIERNO QUE COMETAN DICHO ILÍCITO, DETERMINA CON PRECISIÓN LOS SUJETOS ACTIVOS SOBRE LOS QUE RECAE ESTA CALIFICATIVA, POR LO QUE ES ACORDE AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (ARTÍCULO 236, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAS PENAS SE AUMENTARÁN AL DOBLE CUANDO EL DELITO SE REALICE POR SERVIDOR PÚBLICO MIEMBRO O EX-MIEMBRO DE ALGUNA CORPORACIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA DE CUALQUIER NIVEL DE GOBIERNO. SE IMPONDRÁN ADEMÁS AL SERVIDOR O EX-SERVIDOR PÚBLICO, O AL MIEMBRO O EX MIEMBRO DE CORPORACIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA O PRIVADA, LA DESTITUCIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN PÚBLICO, Y SE LE INHABILITARÁ DE CINCO A DIEZ AÑOS PARA DESEMPEÑAR CARGOS O COMISIÓN PÚBLICOS", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

IX. PENA DE INHABILITACIÓN PARA DESEMPEÑAR CARGOS PÚBLICOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO. LA IMPOSIBILIDAD DE IMPONER A LOS EX-SERVIDORES PÚBLICOS LA DESTITUCIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN PÚBLICOS, EN TANTO QUE YA NO DETENTAN ESA CALIDAD, NO TORNA INVIABLE AQUELLA SANCIÓN (ARTICULO 236, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAS PENAS AUMENTARÁN AL DOBLE CUANDO EL DELITO SE REALICE POR SERVIDOR PÚBLICO MIEMBRO O EX-MIEMBRO DE ALGUNA CORPORACIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA DE CUALQUIER NIVEL DE GOBIERNO. SE IMPONDRÁN ADEMÁS AL SERVIDOR O EX-SERVIDOR PÚBLICO, O AL MIEMBRO O EX MIEMBRO DE CORPORACIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA O PRIVADA, LA DESTITUCIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN PÚBLICO, Y SE LE INHABILITARÁ DE CINCO A DIEZ AÑOS PARA DESEMPEÑAR CARGOS O COMISIÓN PÚBLICOS", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

X. PENA DE DESTITUCIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN PÚBLICOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO. EL OPERADOR JURÍDICO DEBE DETERMINAR EN CADA CASO SI LA IMPONE O NO, ASÍ COMO LA INHABILITACIÓN, ATENDIENDO A LA CALIDAD ESPECÍFICA DEL SUJETO ACTIVO (ARTÍCULO 236, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAS PENAS SE AUMENTARÁN AL DOBLE CUANDO EL DELITO SE REALICE POR SERVI-



DOR PÚBLICO MIEMBRO O EX-MIEMBRO DE ALGUNA CORPORACIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA DE CUALQUIER NIVEL DE GOBIERNO. SE IMPONDRÁN ADEMÁS AL SERVIDOR O EX-SERVIDOR PÚBLICO, O AL MIEMBRO O EX MIEMBRO DE CORPORACIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA O PRIVADA, LA DESTITUCIÓN DEL EMPLEO, CARGO O COMISIÓN PÚBLICO, Y SE LE INHABILITARÁ DE CINCO A DIEZ AÑOS PARA DESEMPEÑAR CARGOS O COMISIÓN PÚBLICOS", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

XI. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. SÓLO PUEDE OBLIGAR AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.

XII. DELITO DE EXTORSIÓN EN LA CIUDAD DE MÉXICO. LA PREVISIÓN DE UNA PENA DE SUSPENSIÓN DEL DERECHO PARA EJERCER ACTIVIDADES EN CORPORACIONES DE SEGURIDAD PRIVADA TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LA PENA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 236, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TAMBIÉN SE LE SUSPENDERÁ EL DERECHO PARA EJERCER ACTIVIDADES EN CORPORACIONES DE SEGURIDAD PRIVADA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 236, PÁRRAFO SEGUNDO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "TAMBIÉN SE LE SUSPENDERÁ EL DERECHO PARA EJERCER ACTIVIDADES EN CORPORACIONES DE SEGURIDAD PRIVADA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2019. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. 8 DE JUNIO DE 2020. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de ocho de junio de dos mil veinte, emite la siguiente:



Sentencia

Mediante la cual se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 97/2019 promovida por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México para solicitar se declare la invalidez de los artículos 138 Bis, 224, inciso A), fracción X y 236, párrafo segundo, del Decreto que reforma y adiciona, diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.

I. Antecedentes

1. **Reforma al Código Penal Local.** El uno de agosto de dos mil diecinueve se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Decreto que reforma y adiciona, diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México (en adelante el decreto).

2. **Demanda.** Por escrito presentado el dos de septiembre de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Nashieli Ramírez Hernández, en su carácter de presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México promovió acción de inconstitucionalidad contra los siguientes actos y órganos:

3. Órganos Legislativo y Ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada:

a) Congreso de la Ciudad de México.

b) Jefa de Gobierno de la Ciudad de México.

4. Normas cuya invalidez se reclama: artículos 138 Bis, 224, inciso A), fracción X y 236, párrafo segundo, del decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el uno de agosto de dos mil diecinueve.

5. Los conceptos de invalidez que se hacen valer, en resumen, son:

6. a) El **artículo 138 Bis** del Código Penal para el Distrito Federal impugnado transgrede el derecho humano de igualdad jurídica contenido en los artículos 1o. de la Constitución Política, 26 del Pacto Internacional de Derechos



Civiles y Políticos y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al contemplar una agravante para quien cometa los delitos de homicidio o lesiones contra un integrante de alguna institución de seguridad ciudadana que esté en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

7. Si bien la imposición de esa agravante se justifica cuando se trate de elementos de cuerpos policiacos de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones de prevención, investigación y persecución del delito, esa justificación no resulta aplicable a personas servidoras públicas integrantes de alguna de esas instituciones que realicen funciones puramente administrativas.

8. Esto es, el precepto impugnado no distingue si la víctima debe ser integrante de alguna institución de seguridad ciudadana en ejercicio de sus funciones policiales o en ejercicio de sus actividades administrativas, por lo que se podría entender que es suficiente con que pertenezca a esas instituciones para que se agrave la pena que se imponga al agresor.

9. De tal forma que la disposición cuya invalidez se reclama otorga a las personas servidoras públicas integrantes de alguna institución de seguridad ciudadana una mayor garantía en la protección de sus derechos, en relación con los servidores públicos de la Ciudad de México o con cualquier persona habitante de esa ciudad, lo cual resulta un privilegio injustificado.

10. b) El **artículo 224, inciso A), fracción X**, del Código Penal para el Distrito Federal impugnado, en su porción normativa "**la misma pena se impondrá al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo**" viola los principios de legalidad y de seguridad jurídica establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, así como 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que la colaboración no implica su ejecución, esto es, existe una distinción entre quienes cometen el delito y aquellos que sólo participan en su comisión.

11. Así que el precepto impugnado prevé una sanción específica que agrava la pena establecida para el delito de robo cuando un empleado de una institución bancaria o financiera colabore para la realización del robo, sin tomar en cuenta las reglas sobre la autoría y participación contenidas en los artículos 22 y 81 del Código Penal para el Distrito Federal.



12. Es decir, existe una contradicción entre las reglas establecidas para los grados de intervención en un hecho delictivo y la disposición impugnada, lo cual deja en estado de incertidumbre a los destinatarios de la norma.

13. Por otra parte señala como ilustrativa en cuanto a la afectación a los principios de legalidad y de seguridad jurídica a la tesis 1a./J. 104/2011 de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ÉSTAS PUEDE DERIVAR DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRAS DE IGUAL JERARQUÍA, CUANDO SE DEMUESTRE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA."

14. c) El **artículo 236, párrafo segundo**, del Código Penal para el Distrito Federal impugnado transgrede los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y de seguridad jurídica, porque dispone que cuando se cometa el delito de extorsión, la pena se aumentará al doble si la conducta se realizó por un servidor público, miembro o exmiembro de alguna corporación ciudadana de cualquier nivel de gobierno.

15. De igual forma, ese precepto establece que además de la agravante se les impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos y la suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada a los servidores, exservidores o miembros o exmiembros de corporaciones de seguridad ciudadana o privada.

16. Por tanto, hay una incongruencia entre los sujetos activos a quienes se les aumenta al doble la pena y a quienes se les imponen las sanciones adicionales.

17. Asimismo, no existe certeza respecto de lo que deberá entenderse por miembro o exmiembro de una corporación de seguridad ciudadana debido a que el Código Penal para el Distrito Federal no proporciona una definición. Si bien la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México (Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana) define qué se entiende por instituciones de procuración de justicia, de seguridad ciudadana y policiales, ese ordenamiento tampoco precisa con claridad quiénes son las corporaciones de seguridad ciudadana, lo que genera incertidumbre respecto de los sujetos activos de la norma.



18. **Registro, turno y admisión de la demanda.** Mediante proveído de tres de septiembre de dos mil diecinueve, el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número 97/2019 y lo turnó al Ministro Eduardo Medina Mora I. para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

19. En acuerdo de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Ciudad de México para que rindieran sus informes, a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con la finalidad de que si considerara que la materia de esta acción trasciende sus funciones constitucionales, manifestara lo que correspondiera.

20. Informes.

21. A) *Jefa de Gobierno de la Ciudad de México*

22. Silvia Marcela Arriaga Calderón, en su carácter de directora general de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, en representación de la jefa de Gobierno, manifestó esencialmente lo siguiente:

23. a) El concepto de invalidez relativo a que el artículo 138 Bis del Código Penal para el Distrito Federal impugnado es violatorio del principio de igualdad, es infundado, puesto que se sustenta en la premisa de que debe existir una distinción entre las personas servidoras públicas integrantes de alguna institución de seguridad ciudadana de acuerdo con sus actividades, no obstante que las funciones que realizan van encaminadas al mismo fin que se materializa en brindar seguridad a la ciudadanía.

24. Además, en ese precepto se establece una agravante para los delitos de homicidio y de lesiones, lo cual no es un privilegio. De seguir este argumento de la parte actora, entonces cada vez que una agravante fuera aplicada implicaría un privilegio injustificado para un determinado grupo social.



25. b) No existe la supuesta contradicción planteada respecto del artículo 224, inciso A), fracción X, del Código Penal para el Distrito Federal impugnado, puesto que el operador jurídico debe estudiar cada caso realizando una interpretación armónica de la legislación aplicable.

26. c) En relación con el planteamiento de invalidez sobre el artículo 236, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal, éste es infundado, en razón de 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, por ende, el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador a elaborar una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable.

27. Adicionalmente, el órgano ejecutivo señala que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudirse tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

28. B) Congreso de la Ciudad de México

29. Isabela Rosales Herrera, en su carácter de presidenta de la mesa directiva rindió el informe, en el que expresó en términos generales, lo siguiente:

30. a) El concepto de invalidez relacionado con la inconstitucionalidad del artículo 138 Bis del Código Penal para el Distrito Federal impugnado, es infundado, pues parte de una interpretación que no corresponde con la voluntad del legislador.

31. En efecto, la finalidad de adicionar ese precepto fue para que existiera un marco jurídico que brinde certeza y protección para el ejercicio adecuado de las funciones de seguridad de los elementos de los cuerpos de seguridad ciudadana, quienes en ocasiones son objeto de agresiones físicas al realizar sus funciones, lo cual, el legislador consideró que era una problemática que se debía atender.



32. En otras palabras lo que se busca con la imposición de la agravante es proteger a los elementos de las instituciones de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones de prevención, investigación y persecución de delitos debido a que por la naturaleza de sus actividades y en cumplimiento de su deber, sufren agresiones de manera frecuente y, en ocasiones, lesiones corporales o la muerte.

33. La inclusión de la agravante no implica una violación al principio de igualdad jurídica, toda vez que el servicio de policía es de alto riesgo por lo que había que proteger a todos los implicados en el tema de seguridad pública o ciudadana por ser una función vital para el Estado, por ende, de la exposición de motivos se desprende que el objetivo de ese precepto es que se aplique única y exclusivamente cuando los servidores públicos están en el ejercicio de sus funciones.

34. b) Asimismo, el planteamiento relativo al artículo 224, inciso A), fracción X, del Código Penal para el Distrito Federal impugnado es infundado, en virtud de que lo que se buscó es imponer una sanción mayor cuando se actualice la modalidad de robo a que ese precepto hace referencia.

35. Asimismo, la justificación para que al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo a cuentahabientes se le imponga la misma pena que a quien materialmente lo lleve a cabo es que este tipo de robo implica una serie de acciones de seguimiento a la víctima, es decir, hay una mayor planeación o preparación, suelen participar diversas personas, primero para identificar a la víctima, después para seguirla y finalmente para ejecutar la acción.

36. c) En relación con el concepto de invalidez sobre el artículo 236, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal impugnado, el Congreso de la Ciudad de México considera que es infundado, en virtud de que ese precepto no es ambiguo o impreciso.

37. De igual forma, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo utilizado para redactar el tipo penal debido a que ello tornaría imposible la función legislativa, por lo que



ese principio sólo puede obligar al legislador a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable.

38. **Retorno.** Mediante proveído de diez de octubre de dos mil diecinueve, se retornó esta acción de inconstitucionalidad a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para que continúe actuando como instructora.

39. **Formulación de pedimento.** El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

40. **Cierre de instrucción.** Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante acuerdo de fecha veintiocho de octubre de dos mil diecinueve se puso el expediente en estado de resolución.

II. Presupuestos procesales

41. **Competencia.** El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad,¹ toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 138 Bis, 224, inciso A), fracción X y 236, párrafo segundo, del Decreto que reforma y adiciona, diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México y la Constitución Política.

42. **Oportunidad.** El decreto impugnado se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el uno de agosto de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el dos de agosto y concluyó el treinta y uno de ese mismo mes y año.

43. La acción de inconstitucionalidad se presentó el dos de septiembre de dos mil diecinueve, pues el último día del plazo fue inhábil,² razón por la cual, de acuerdo con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del

¹ De conformidad con 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.

² El treinta y uno de agosto de dos mil diecinueve fue sábado.



Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ se presentó el primer día hábil siguiente, esto es, el dos de septiembre de dos mil diecinueve, por tanto, se promovió oportunamente.

44. **Legitimación.** La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México está legitimada para promover acción de inconstitucionalidad⁴ respecto de normas de carácter local, como la impugnada, por estimar que viola derechos fundamentales.

45. El escrito de demanda fue suscrito por Nashieli Ramírez Hernández, en su carácter de presidenta de esa Comisión, personalidad que acreditó con la copia certificada de la comunicación en la que se menciona que en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecisiete, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo por un periodo de cuatro años a partir de esa fecha.⁵

46. Esa funcionaria ostenta la representación de la Comisión actora en términos de lo dispuesto por el artículo 12, fracciones I y XX,⁶ de la Ley Orgánica de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y cuenta con la facultad expresa para interponer, en representación de la Comisión, los mecanismos de control establecidos en el artículo 105 constitucional.

III. Estudio de fondo

47. Al no haberse hecho valer por las partes alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni advertirse de oficio alguno, se procede al estudio de los conceptos de invalidez formulados por la accionante.

³ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

⁴ **De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política.**

⁵ **Foja 37 del expediente.**

⁶ **"Artículo 12. La persona titular de la presidencia de la Comisión tendrá las siguientes facultades y obligaciones:**

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión;

"...

"XX. Interponer en representación de la Comisión los mecanismos de control constitucional establecidos en el artículo 105 de la Constitución General."



1. *Artículo 138 Bis del Código Penal para el Distrito Federal del decreto impugnado.*

48. La promovente señala que el artículo 138 Bis, cuya invalidez se reclamó, transgrede el derecho humano a la igualdad jurídica contenido en los artículos 1o. de la Constitución Política, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en virtud de que contempla una agravante para quien cometa los delitos de homicidio o lesiones contra un integrante de alguna institución de seguridad ciudadana, pero no hace distinción si la víctima realiza funciones policiales o administrativas dentro de esa institución.

49. Esto es, de acuerdo con la parte actora, ese precepto otorga a las personas servidoras públicas integrantes de alguna institución de seguridad ciudadana una mayor garantía en la protección de sus derechos que al resto de los servidores públicos y de los habitantes en general, ya que la disposición no distingue si la víctima debe ser una persona servidora pública cuyas funciones sean de carácter policial o administrativas dado que sólo especifica que sea integrante de esa institución y que sea en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

50. Asimismo, menciona que esa desigualdad está justificada en tanto se trate de elementos de los cuerpos policiacos de seguridad ciudadana en ejercicio de sus funciones propias de prevención, investigación y persecución del delito, pero no estaría justificada tratándose de las personas servidoras públicas integrantes de esa institución que realicen funciones puramente administrativas.

51. El concepto de invalidez antes sintetizado es **infundado** por lo siguiente:

52. Los artículos 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos disponen textualmente:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las ga-



rantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

"Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

"Artículo 24. Igualdad ante la ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."

53. De lo anterior se advierte que el derecho a la igualdad consiste medularmente en tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales; lo cual debe



hacerse extensivo hasta el punto de que cuando la ley distingue entre dos o varios hechos, sucesos, personas o colectivos es indispensable analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si, por el contrario, constituye una discriminación arbitraria.

54. La noción de la igualdad deriva directamente de la naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad.⁷

55. Por consiguiente, este derecho no implica que todos los sujetos de una norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio –o privarse de un beneficio– desigual e injustificado.⁸

56. En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas o ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares.⁹

57. Una vez examinado, en términos generales, en qué consiste el principio de igualdad, es conveniente analizar el contenido y origen del artículo impugnado.

58. El artículo 138 Bis del Código Penal del Distrito Federal del decreto impugnado establece:

⁷ Tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.), de rubro: "IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL."

⁸ Jurisprudencias 1a./J. 81/2004, de rubro: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO." y 2a./J. 64/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE."

⁹ Amparo directo en revisión 83/2015.



"Artículo 138 Bis. Cuando la víctima sea integrante de alguna institución de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, la pena se agravará en una tercera parte; además se impondrán de 48 a 360 horas de trabajo en favor de la comunidad." [Énfasis añadido]

59. Del precepto antes transcrito se desprende que el legislador impuso una agravante para el caso de que la víctima de homicidio o lesiones sea un integrante de alguna institución de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

60. Ahora bien, para determinar a quiénes se pretende proteger con la imposición de esta agravante es importante definir: i) quiénes son los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana y ii) cuáles son las funciones de esas instituciones.

61. Para resolver la primera cuestión, esto es, quiénes son los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana, en la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México se establece que aquéllas están integradas por las instituciones policiales,¹⁰ de procuración de justicia,¹¹ del sistema penitenciario y por las dependencias encargadas de la seguridad ciudadana en la Ciudad de México.¹²

62. En otras palabras, las instituciones de seguridad ciudadana están conformadas por:

- Los cuerpos de policías.

¹⁰ De acuerdo con el artículo 2, fracción XVII, las instituciones policiales están formadas por los cuerpos de policía, de vigilancia y custodia de los establecimientos penitenciarios, de detención preventiva y, en general, todas las dependencias encargadas de la seguridad ciudadana en la ciudad.

¹¹ El artículo 2, fracción XV, determina que las instituciones de procuración de justicia están integradas por el ministerio público, los servicios periciales, los policías de investigación y demás auxiliares de aquél.

¹² "Artículo 2. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"...

"XVI. Instituciones de Seguridad Ciudadana: Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la seguridad ciudadana en la ciudad."



- Los cuerpos de vigilancia.
- Los custodios de los establecimientos penitenciarios.
- Los cuerpos de detención preventiva.
- Las dependencias encargadas de la seguridad ciudadana.
- Las instituciones que integran al Ministerio Público.
- Los servicios periciales.
- Las policías de investigación.

63. La segunda cuestión que se debe resolver para definir a quiénes se pretende proteger con la imposición de la agravante contenida en el artículo impugnado, consiste en determinar cuáles son las funciones de las instituciones de seguridad ciudadana.

64. Al respecto, los artículos 41 de la Constitución Política¹³ y 7 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana,¹⁴ ambos de la Ciudad de México, establecen que la seguridad ciudadana implica la prevención, investigación, im-

¹³ **"Artículo 41. Disposiciones generales**

"1. La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con las alcaldías y sus habitantes, para la prevención, investigación, sanción de infracciones administrativas y persecución de los delitos, la impartición de justicia, la reinserción social, el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades."

¹⁴ **"Artículo 7. La seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad en colaboración con las alcaldías y sus habitantes para la prevención, investigación y persecución de los delitos; las sanciones administrativas en materia de cultura cívica; reinserción y reintegración social y familiar; el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades en términos de la Constitución Federal, la Constitución de la Ciudad, de la ley general y de la presente ley.**

"En la planeación, ejecución, control, vigilancia y disciplina de la seguridad y en la procuración e impartición de justicia en la ciudad, regirán los derechos y principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es Parte y su jurisprudencia, la Constitución de la ciudad y las leyes de la materia."



sición de infracciones administrativas y persecución de los delitos, la impartición de justicia, la reinserción y reintegración social y familiar, el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades. Por su parte, el numeral 42¹⁵ de la Constitución local dispone que la función de las instituciones de seguridad ciudadana se sustenta en la protección integral de las personas y tiene como principios rectores la prevención social de la violencia y del delito, la atención a las personas, la transparencia en sus procedimientos y actuaciones, la garantía del ejercicio de los derechos humanos y libertades, así como la convivencia pacífica entre todas las personas.

65. A su vez, el artículo 13 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana¹⁶ señala que este sistema tiene por objeto: i) contribuir al desarrollo de políticas públicas de prevención que brinden protección y seguridad frente a riesgos y amenazas; ii) dar seguimiento a la incidencia delictiva y tomar decisiones respecto de las acciones correctivas y preventivas en materia de seguridad; iii) promover y elaborar acciones que fomenten la convivencia pacífica y solidaria y la cultura de la paz y iv) proponer y desarrollar políticas en materia de prevención social de las violencias y el delito.

¹⁵ "Artículo 42. Seguridad ciudadana

"A. Principios

"1. Las instituciones de seguridad ciudadana serán de carácter civil, disciplinado (sic) y profesional. Su función se sustenta en la protección integral de las personas y tiene como principios rectores la prevención social de las violencias y del delito, la atención a las personas, la transparencia en sus procedimientos y actuaciones, la garantía del ejercicio de los derechos humanos y libertades, así como la convivencia pacífica entre todas las personas."

¹⁶ "Artículo 13. El sistema tiene por objeto:

"I. Contribuir al desarrollo de políticas públicas de prevención que brinden protección y seguridad a la ciudadanía frente a riesgos y amenazas;

"II. Dar seguimiento a la incidencia delictiva y tomar decisiones respecto de las acciones correctivas y preventivas en materia de seguridad en la ciudad;

"III. Promover y elaborar acciones que fomenten la convivencia pacífica y solidaria, la cultura de la paz para la solución no violenta de conflictos;

"IV. Proponer y desarrollar políticas de carácter integral en materia de prevención social de las violencias y el delito; las causas estructurales que generen la comisión de delitos y conductas antisociales, así como programas y acciones para fomentar en la sociedad, valores culturales y cívicos, que induzcan el respeto a la legalidad y a la protección de las víctimas de la violencia y el delito.

"Las políticas en materia de prevención social del delito delimitarán la corresponsabilidad y participación organizada de la sociedad y sus niveles de actuación en la materia."



66. De manera que, en términos generales, las funciones de las instituciones de seguridad ciudadana consisten en:

- Prevenir, investigar y perseguir los delitos.
- Aplicar las sanciones administrativas.
- Impartir justicia.
- Realizar actividades relacionadas con la reinserción y reintegración a la vida social y familiar.
- Proteger a las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades.

67. En este sentido, la agravante contenida en el precepto impugnado está dirigida a proteger a los miembros de las instituciones de seguridad ciudadana descritas anteriormente cuando derivado de la ejecución de actividades relacionadas con la prevención, investigación y persecución de delitos, aplicación de sanciones administrativas, impartición de justicia, reinserción y reintegración a la vida social y familiar y con la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades, sean víctimas de homicidio o de lesiones, sin distinguir específicamente si las funciones son de carácter operativo o administrativo.

68. Lo anterior incluso se corrobora con lo señalado en la exposición de motivos, en la cual expresamente se mencionó que el objetivo de la adición del artículo 138 Bis impugnado era para proteger a los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana quienes en cumplimiento de su deber sufren agresiones o lesiones corporales, toda vez que por la naturaleza de sus funciones han sufrido agresiones de manera frecuente y, en ocasiones lesiones corporales o hasta la muerte. Esta situación tiene como consecuencia una lesión a la integridad y dignidad de esas autoridades, lo que debilita a dichas instituciones.

69. Para mayor claridad a continuación se transcriben la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman, derogan y



adicionan diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal presentada por la jefa de Gobierno de la Ciudad de México,¹⁷ así como el dictamen de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia:¹⁸

"Exposición de motivos

"Se establece también la necesidad de establecer sanciones más severas en los casos en que los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana, por la naturaleza de su función y en cumplimiento de su deber, sufren agresiones de manera frecuente y, en ocasiones lesiones corporales o la muerte.

"Lo anterior no sólo ocasiona una lesión a la integridad y a la dignidad de dichas autoridades, sino que debilita a las instituciones y, con ello, se debilita el Estado constitucional de derecho. Por ello se establece una sanción se (sic) servicios a la comunidad de 90 días independientemente de las penas o soluciones alternas a las que se arribe. Dicha situación se refleja de manera diversa y con agravantes tanto la tentativa de homicidio consumado en contra de dichos servidores públicos." [Énfasis añadido]

"Dictamen

"Las agresiones físicas a elementos de los cuerpos de seguridad ciudadana en ejercicio de sus funciones es una problemática que es necesario atender de manera adecuada. Un elemento de seguridad ciudadana es la representación del Estado y en una sociedad democrática es necesario el respeto a estos funcionarios públicos.

"Por eso mismo consideramos necesario que exista un marco jurídico que brinde certeza y protección para el adecuado ejercicio de sus funciones de seguridad. No se justifica de manera alguna, las agresiones a los elementos de seguridad ciudadana, por ello, el artículo 282 establece la figura de resistencia de particulares.

¹⁷ Foja 154 del expediente.

¹⁸ Foja 220 (anverso y reverso) del expediente.



"La Ciudad de México es una Ciudad de derechos y libertades, donde el gobierno garantiza absolutamente el derecho de (sic) a la libre manifestación de las ideas y el derecho a la libre expresión; por ello mismo es que debe existir un respeto al ciudadano a la actuación de los agentes de seguridad ciudadana cuando ejercen sus funciones; el marco jurídico establece una serie de sanciones a los funcionarios que no actúan debidamente. Por estas consideraciones, esta dictaminadora coincide con la propuesta de la jefa de Gobierno de dotar de una mejor regulación jurídica en este tema.

"Por ello se considera necesario agravar las penas cuando en los delitos de lesiones y homicidio la víctima sea un elemento de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones; además de que consideramos que a la pena de prisión debe agregarse una sanción consistente en trabajo comunitario ..." [Énfasis añadido]

70. De las anteriores transcripciones se desprende que la intención del legislador al establecer la agravante contenida en el artículo 138 Bis del Código Penal para el Distrito Federal fue proteger a los integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana, quienes por la naturaleza de su función –operativa u administrativa– y en cumplimiento de su deber sufren agresiones de manera frecuente que les ocasionan lesiones corporales o incluso la muerte.

71. En efecto, la justificación de esta agravante es objetiva, toda vez que la seguridad pública es una función del Estado, a cargo, en este caso de la Ciudad de México, para salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como para contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por tanto, es razonable que el legislador haya impuesto una sanción mayor para el caso de que la víctima de homicidio o lesiones sea un miembro de alguna institución de seguridad ciudadana en ejercicio o con motivo únicamente de sus funciones de seguridad.

72. En virtud de que la intención del legislador fue prever una agravante para el caso de que los miembros de las instituciones de seguridad ciudadana fueran víctimas de homicidio o lesiones como consecuencia directa del ejercicio o con motivo de sus funciones de seguridad, entonces, el agravio de la accionante parte de una premisa falsa.



73. Esto es así porque de acuerdo con la parte actora, el artículo 138 Bis del Código Penal para el Distrito Federal impugnado es violatorio del derecho humano a la igualdad, pues supuestamente no distinguía entre los miembros de las instituciones de seguridad ciudadana que se encarguen de funciones administrativas o policiales; sin embargo, ya se concluyó que el legislador impuso la agravante cuando un miembro de las instituciones de seguridad ciudadana sea víctima de homicidio o lesiones como consecuencia del ejercicio o con motivo de sus funciones, siendo que éstas pueden consistir indistintamente en funciones operativas o administrativas como un medio para garantizar la seguridad pública, luego, no existe la transgresión alegada.

74. Por tal motivo, **se reconoce la validez del artículo 138 Bis** del Decreto que reforma y adiciona, diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.

2. Artículo 224, inciso A), fracción X, última parte, del Código Penal para el Distrito Federal impugnado.

75. El proyecto presentado proponía reconocer la validez del artículo 224, inciso A), fracción X, última parte, del Código Penal del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial el uno de agosto de dos mil diecinueve. Sin embargo, al someterse a votación del Tribunal Pleno el asunto, resulta que los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea se pronunciaron por la invalidez del precepto, mientras que los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández y Laynez Potisek consideraron que la norma era válida.

76. De esta forma, al haber una mayoría de seis votos por la invalidez, debe desestimarse la presente acción de inconstitucionalidad, conforme a lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁹ y 72 de la Ley Reglamentaria de las

¹⁹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.²⁰ Esto se debe a que, para que sea posible declarar la invalidez de la norma impugnada, es necesario que esta determinación sea apoyada por ocho votos, cuando menos. Apoya esta determinación la jurisprudencia P./J. 15/2002, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EN EL CASO DE UNA RESOLUCIÓN MAYORITARIA EN EL SENTIDO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA IMPUGNADA, QUE NO SEA APROBADA POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE CUANDO MENOS OCHO VOTOS EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LA DECLARATORIA DE QUE SE DESESTIMA LA ACCIÓN Y SE ORDENA EL ARCHIVO DEL ASUNTO DEBE HACERSE EN UN PUNTO RESOLUTIVO."²¹

3. Artículo 236, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal impugnado.

77. La parte actora señala que el precepto cuya invalidez se reclama transgrede los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y de seguridad jurídica establecidos en los artículos 14 y 16 constitucionales y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que la totalidad de la norma no es clara, en específico por lo que se refiere a las consecuencias jurídicas.

78. En efecto, derivado de la reforma a ese precepto se establece por una parte, un incremento de la pena: i) para los servidores públicos miembros de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno y ii) para los exmiembros de esas corporaciones que cometan el delito de extorsión

"...

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

"...

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

²⁰ "Artículo 72. Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto."

²¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, página 419, con número de registro digital: 187882.



y por otra, se fijaron sanciones adicionales consistentes en la destitución, inhabilitación y suspensión a: i) los servidores públicos, ii) los exservidores públicos, iii) los miembros de una corporación de seguridad ciudadana, iv) los exmiembros de una corporación de seguridad ciudadana, v) los miembros de una corporación de seguridad privada; y, vi) los exmiembros de una corporación de seguridad privada.

79. Esto es, las sanciones que se adicionan no sólo están dirigidas a los sujetos activos indicados en la primera parte del párrafo segundo del artículo 236 impugnado, sino que además se incluyeron a los servidores públicos, a los exservidores públicos, a los miembros de una corporación de seguridad privada y a los exmiembros de una corporación de seguridad privada.

80. Tampoco existe certeza respecto de lo que deberá entenderse por miembro y exmiembro de una corporación de seguridad ciudadana debido a que el Código Penal para el Distrito Federal no proporciona una definición para esos conceptos.

81. El concepto de invalidez antes sintetizado es **infundado** por lo siguiente:

82. De acuerdo con el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,²² el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad consiste en que las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales y, además, incluye la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón y la prohibición de tipos penales ambiguos.

83. Es decir, la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, por lo que el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de

²² Jurisprudencia P./J. 33/2009, de rubro: "NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA."



la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que, para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Dicho de otro modo, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella.²³

84. La importancia del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad no sólo radica en evitar la arbitrariedad en la aplicación de una norma, sino que los ordenamientos 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.²⁴

85. Así que el mandato de taxatividad implica 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 no queda cumplida con una tipificación confusa o incompleta que obligue a los justiciables a realizar labores de interpretación o de integración.²⁵

86. En la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el diputado Carlos Castillo Pérez²⁶ y en el dictamen de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia²⁷ se mencionan que las razones para reformar el artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal fueron:

"Exposición de motivos de la iniciativa presentada por el diputado Carlos Castillo Pérez

²³ Jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS."

²⁴ Amparo directo en revisión 2943/2011.

²⁵ Amparo directo en revisión 2943/2011.

²⁶ Fojas 127 y 128 del expediente.

²⁷ Foja 223 reverso del expediente.



"La extorsión en México se ha convertido en problema (sic) que ha aumentado en las formas en que se comete, incluso se perpetra por servidores o exservidores públicos o privados. ...

"Por lo anterior es que resulta de gran importancia reformar el artículo del Código Penal para el Distrito Federal para que este delito reciba castigos más severos, además de que las penas a servidores públicos y miembros de corporaciones de seguridad privada que participen en extorsiones sean incrementadas. En tal virtud, la presente iniciativa pretende que, en el delito de extorsión (sic), no haya reparación del daño y se proceda a la privación de la libertad. ...

"Así, ante la proliferación del delito de extorsión, es necesario que nuestro Código Penal de la Ciudad de México, se actualice y se convierta en una herramienta moderna para luchar en contra de quienes con base en el miedo creado en cada persona obtienen recursos económicos.

"Por tanto, es importante sancionar de forma severa a los servidores Públicos (sic) que tengan el atrevimiento de defraudar a los ciudadanos a través de la comisión de este delito que tanto ha lastimado a nuestro país. Finalmente, la presente propuesta consiste en lo siguiente:

"1. Cuando la extorsión sea cometida por un servidor público o exservidor público, o por miembro o exmiembro de alguna corporación de seguridad pública o de las Fuerzas Armadas Mexicanas, serán inhabilitados en cualquier tiempo que dure la pena de prisión para desempeñar cualquier cargo o comisión público." [Énfasis añadido]

"Dictamen de la Comisión de Administración y Procuración de Justicia

"Extorsión

"Actualmente la sanción contemplada por este delito es de 2 a 8 años; cuando es en contra de persona mayor de sesenta años la pena se incrementa en un tercio y se aumenta en dos terceras partes cuando participan un miembro o un ex miembro de corporación de seguridad pública o privada y se agrava de



2 a 6 años de prisión cuando interviene (sic) personas armadas, se emplee violencia física o cualquier mecanismo o amenaza que haga creer a la víctima la participación de algún grupo vinculado a la delincuencia organizada.

"En lo que corresponde al delito de extorsión, se acepta en sus términos la iniciativa de la jefa de Gobierno, de tal forma que se establece como pena al delito de extorsión una pena de 5 a 10 años de prisión; si se comete en contra de persona mayor de sesenta años se incrementa en un tercio; se aumenta al doble la pena cuando participe un miembro o ex miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno y se agrava de tres a ocho años de prisión cuando interviene (sic) personas armadas, se emplee violencia física o cualquier mecanismo o amenaza que haga creer a la víctima a participación de algún grupo vinculado a la delincuencia organizada." [Énfasis añadido]

87. En este sentido tanto de la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el diputado Castillo Pérez como del dictamen, se concluye que la finalidad de aumentar al doble la pena a ciertos sujetos en caso de que cometan el delito de extorsión es sancionar de manera más severa a los servidores públicos y en específico a los miembros y exmiembros de las corporaciones de seguridad ciudadana, dado que precisamente la función de esos servidores es proteger la integridad y los derechos de los habitantes de la Ciudad de México.

88. Una vez seguido el procedimiento legislativo correspondiente, el artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal impugnado, específicamente en sus párrafos primero y segundo, disponen:

"Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de cinco a diez años de prisión y de mil a dos mil unidades de medida y actualización.

"Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. Las penas se aumentarán al



doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada." [Énfasis añadido]

89. El párrafo segundo está redactado en **tres enunciados**, los cuales para claridad se precisan:

90. **Primer enunciado:** Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. **No está reclamado.**

91. **Segundo enunciado:** Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. **Sí está reclamado.**

92. **Tercer enunciado:** Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada. **Sí está reclamado.**

93. La Comisión Accionante cuestiona únicamente los enunciados **segundo y tercero.**

94. Ahora bien, del referido párrafo segundo se desprende que el legislador estableció tres agravantes²⁸ independientes para los que comentan el delito

²⁸ El artículo 236, párrafos primero, segundo y tercero, del Código Penal para el Distrito Federal que estaba en vigor antes de la reforma impugnada establecía:



de extorsión: a) cuando el delito se cometa contra una persona mayor de sesenta años, la pena se incrementará un tercio; b) si el delito se comete por servidor público miembro o exmiembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno, la pena se aumentará al doble; y, c) si el delito se comete por servidor público, exservidor público, miembro o exmiembro de una corporación de seguridad ciudadana o por un miembro o exmiembro de una corporación de seguridad privada, además se les sancionará con la destitución de su empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargo o comisión públicos y también se les suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.

95. En virtud de que, en el tercer concepto de invalidez, la parte actora controvierte las penas a las que se refieren los enunciados **segundo y tercero**, en el siguiente apartado se analizará si éstas contravienen o no el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

96. El principio de legalidad en su vertiente de taxatividad implica que la legislación sea precisa para quienes potencialmente puedan verse sujetos a ella, esto es, supone que el objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma con el fin de otorgarle seguridad jurídica.

97. En el **segundo enunciado** del párrafo segundo del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal impugnado se establece que se sancionará con el doble de la pena cuando:

"Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de dos a ocho años de prisión y de cien a ochocientos días multa.

"Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio.

"Las penas se aumentarán en dos terceras partes cuando el delito se realice por servidor público o miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad pública o privada. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o exmiembro de corporación de seguridad pública o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de uno a cinco años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada."



- Quien cometa el delito de extorsión sea un servidor público

I) miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno o

II) exmiembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno.

98. Es decir, el artículo 236, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal, **en el segundo enunciado** establece un aumento de la pena para los servidores públicos miembros o exmiembros de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno que cometan el delito de extorsión.

99. Por tanto, de ese **segundo enunciado** del precepto impugnado se observa que los destinatarios de la norma son dos: los servidores públicos miembros y exmiembros de las corporaciones de seguridad ciudadana, por lo que es claro a quién va dirigida la agravante del doble de la pena en caso de que se cometa el delito de extorsión.

100. En consecuencia, si **el segundo enunciado** del segundo párrafo del precepto impugnado determina con precisión que son dos los sujetos activos en quienes recae la agravante, esa porción normativa no transgrede el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad y, en consecuencia, **se reconoce su validez.**

101. Ahora bien, **el tercer enunciado** del segundo párrafo del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal impugnado establece las siguientes sanciones adicionales:

- Destitución del empleo, cargo o comisión público;
- Inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; y,



- Suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.

102. Asimismo, dispone que esas sanciones están dirigidas para estos sujetos:

- Servidores públicos.
- Exservidores públicos.
- Miembros de una corporación de seguridad ciudadana.
- Exmiembros de una corporación de seguridad ciudadana.
- Miembros de una corporación de seguridad privada.
- Exmiembros de una corporación de seguridad privada.

103. Por otra parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que el artículo 14 constitucional contiene la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal, ya que establece que en los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho implica que el legislador emita normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta sancionada, así como de las consecuencias jurídicas por la comisión de un ilícito.

104. En otras palabras, las normas penales deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, esto es, señalar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitar su alcance de acuerdo con los bienes tutelados, determinar el sujeto responsable y sus condiciones, así como las penas que deben aplicarse en cada caso.

105. Ahora bien, en el caso del **tercer enunciado** del párrafo segundo del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal impugnado, **se establece**



con claridad quiénes son los destinatarios de las sanciones adicionales, ya que señala que a los: a) servidores públicos, b) exservidores públicos, c) miembros de una corporación de seguridad ciudadana, d) exmiembros de una corporación de seguridad ciudadana, e) miembros de una corporación de seguridad privada y f) exmiembros de una corporación de seguridad privada.

106. Es cierto que las sanciones que se le pueden imponer a esos sujetos son: 1) destitución del empleo, cargo o comisión público; 2) inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; y, 3) suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privadas; **sin embargo, por lo que hace a las dos primeras sanciones no resulta violatorio del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.**

107. Lo anterior se afirma, pues resulta evidente que la pena de destitución del empleo, cargo o comisión público no puede imponerse a los exservidores públicos, pues ya no detentan esa calidad y, consecuencia de ello, no puede destituírsele de algo que no desempeñan; **sin embargo, ello no torna inviable la sanción de inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos**, la cual sí puede imponerse a un exservidor público.

108. Por lo que hace a los exmiembros de una corporación ciudadana, es posible advertir que el operador jurídico de la norma tendrá el deber de analizar si el sujeto activo desempeña algún empleo, cargo o comisión público, supuesto en el cual podrá imponer la sanción de destitución, así como la inhabilitación; y, si advierte que no detenta algún cargo público, también resultará evidente que no procederá la destitución, pero sí la inhabilitación.

109. En cuanto a los miembros y exmiembros de una corporación de seguridad privada, también la interpretación lógica de la norma permite advertir que su operador jurídico no puede imponer la destitución del empleo, cargo o comisión público, precisamente porque dichos sujetos activos no desempeñan una función pública; **sin embargo**, también a ellos se les puede imponer la sanción de inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos.



110. Todo lo anterior, nos lleva a concluir que será el operador jurídico de la norma quien determine si se impone o no la sanción de destitución del empleo, cargo o comisión público, pues para ello atenderá a la calidad específica del sujeto activo, para determinar si es viable la imposición de esa pena.

111. **En otro aspecto**, la parte actora manifiesta que el artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal impugnado contraviene el derecho de seguridad jurídica, puesto que no existe certeza respecto de lo que deberá entenderse por miembro y exmiembro de una corporación de seguridad ciudadana, ya que ese ordenamiento no proporciona una definición para esos conceptos.

112. Este concepto de invalidez **es infundado** debido a que el principio de exacta aplicación de la pena no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada para redactar algún tipo penal porque eso tornaría imposible la función legislativa, es por esto que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable.

113. De manera que el principio de taxatividad requiere que los textos legales que contienen normas penales 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. Ahora bien, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y, por ello, necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción; de ahí que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudirse tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.²⁹

²⁹ Jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.), de título y subtítulo: "TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE."



114. **No obstante lo anterior**, en suplencia de la queja, prevista en el artículo 40 de la ley reglamentaria, este Tribunal Pleno advierte que la sanción establecida en la última parte del tercer enunciado del segundo párrafo del artículo 236 reclamado, que dice: "**también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada**", es violatoria del principio de proporcionalidad de la pena, prevista en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

115. En efecto, el citado precepto constitucional, en su primer párrafo, última parte, dispone que "... **Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.**" y, por su parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el legislador en materia penal **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.

116. Por tanto, al examinarse la validez de las leyes penales, se debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido; así como también debe existir **la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo.**

117. Así, el legislador penal está sujeto a la Constitución, por lo que, al formular la cuantía de las penas, debe atender a diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad, previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

118. Así, el derecho fundamental a una pena proporcional constituye un mandato dirigido tanto al legislador como al juzgador. El primero cumple con ese mandato, al establecer en la ley penal la clase y la cuantía de la sanción atendiendo a la gravedad de la conducta tipificada como delito. Así, la *proporcionalidad en abstracto* de la pena se determina atendiendo a varios factores: la importancia del bien jurídico protegido, la gravedad del ataque a ese bien, el ámbito de responsabilidad subjetiva, etcétera. Por su parte, el Juez penal es el encargado de determinar la *proporcionalidad en concreto de la pena*. **El legislador debe proporcionar un marco penal abstracto que permita al juzgador**



individualizar la pena, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso.

119. Por tanto, uno de los aspectos a analizar en la proporcionalidad de las penas, es que la norma otorgue al Juez penal **la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo**, pues de lo contrario, quedaría a la arbitrariedad de aquél establecer el cuántum de la misma.

120. En el caso concreto, el tercer enunciado del párrafo segundo del artículo 236 impugnado, en su última parte, establece: "**también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada**", lo que pone en evidencia que se trata de una pena que no respeta el principio de proporcionalidad, pues no se establece un mínimo y un máximo, a efecto de que el Juez penal esté en posibilidades de establecer la duración de la misma.

121. Además, debe tomarse en cuenta que el artículo 56, primer párrafo, del Código Penal para el Distrito Federal dispone que "**La suspensión consiste en la pérdida temporal de derechos**"; de modo tal que también por disposición del propio código debió fijarse la temporalidad de dicha "**suspensión**", por ser inherente a la naturaleza de dicha pena.

122. En consecuencia, esta porción normativa transgrede el principio de proporcionalidad de las penas, previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal, de manera que lo procedente es **declarar la invalidez de la porción normativa "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada"**.

IV. Efectos

123. De acuerdo con las razones expuestas en el considerando III, los efectos de la presente sentencia son:

124. a) Se reconoce la validez de los artículos 138 BIS y 236, segundo párrafo, segundo enunciado, del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica



de la Ciudad de México publicado en la Gaceta Oficial el uno de agosto de dos mil diecinueve.

125. b) Se declara la invalidez del artículo 236, párrafo segundo, tercer enunciado, última parte, del Código Penal del Distrito Federal, para quedar de la siguiente manera:

Artículo publicado en la Gaceta Oficial el uno de agosto de dos mil diecinueve	Artículo impugnado, eliminando la porción normativa cuya invalidez se declaró
<p>"Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de cinco a diez años de prisión y de mil a dos mil unidades de medida y actualización.</p> <p>"Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada. ..."</p>	<p>"Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de cinco a diez años de prisión y de mil a dos mil unidades de medida y actualización.</p> <p>"Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; <u>también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada. ...</u>"</p>

126. La invalidez decretada surtirá efectos retroactivos al dos de agosto de dos mil diecinueve –fecha en la que entró en vigor el decreto impugnado–, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.



127. Asimismo, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse a la jefa de Gobierno, a la Fiscalía General de Justicia y al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios en Materia Penal del Primer Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en la Ciudad de México.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 224, inciso A), fracción X, en su porción normativa "La misma pena se impondrá al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 138 Bis y 236, párrafo segundo, en su porción normativa "Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos", del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve, en atención a lo dispuesto en el apartado III de esta decisión.

CUARTO.—Se declara la invalidez del artículo 236, párrafo segundo, en su porción normativa "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada", del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura



Cívica de la Ciudad de México, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve, conforme a lo establecido en el apartado III de esta determinación, la cual surtirá sus efectos retroactivos al dos de agosto de dos mil diecinueve, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México, en los términos precisados en el apartado IV de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como a la jefa de Gobierno, las autoridades jurisdiccionales penales competentes en la Ciudad de México y a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México. En su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I y II relativos, respectivamente, a los antecedentes y a los presupuestos procesales (competencia, oportunidad y legitimación).

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría seis votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su parte 2, consistente en reconocer la validez del artículo 224, inciso A), fracción X, en su porción normativa "La misma pena se impondrá al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado



en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas por diferentes consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones y Laynez Potisek por consideraciones distintas votaron a favor. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto particular, al cual se sumó el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. El Ministro Aguilar Morales anunció voto particular.

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

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su parte 1, consistente en reconocer la validez del artículo 138 BIS del Código Penal para el Distrito Federal, adicionado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su parte 3, consistente en reconocer la validez del artículo 236, párrafo segundo, en su porción normativa "Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice



por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su parte 3, consistente en reconocer la validez del artículo 236, párrafo segundo, en sus porciones normativas "Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana" y "la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de algunas consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su parte 3, consistente en reconocer la validez del artículo 236, párrafo segundo, en su porción normativa "o privada", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto concurrente.



En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo al estudio de fondo, en su parte 3, consistente en declarar la invalidez del artículo 236, párrafo segundo, en su porción normativa "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por la invalidez contenida en la propuesta original.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos al dos de agosto de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaración de invalidez con efectos retroactivos decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas 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 los efectos, consistente en: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse a la jefa de Gobierno, a la Fiscalía General de Justicia y al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, así como a los Tribunales Colegiados en Materia Penal y Unitarios en Materia Penal del Primer Circuito, a los Centros de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en Materia Penal en la Ciudad de México.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 33/2009, 1a./J. 81/2004 y aislada 1a. CXLV/2012 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1124, con número de registro digital: 167445, Tomo XX, octubre de 2004, página 99, con número de registro digital: 180345 y Décima Época, Tomo 1, Libro XI, agosto de 2012, página 487, con número de registro digital 167445, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.), 1a./J. 54/2014 (10a.) y 1a./J. 24/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas y 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de mayo de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 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 8 de noviembre 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 97/2019.

En sesión celebrada el ocho de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente citado al rubro reconoció la validez del artículo 138 Bis (*agravante de los delitos de homicidio y lesiones cuando la víctima sea integrante de alguna institución de seguridad ciudadana*) y desestimó la acción con relación al artículo 224, inciso A, fracción X, última parte (*hipótesis de participación o colaboración del delito de robo a cuentahabientes bancarios*), ambos del Código Penal para el Distrito Federal.

Al respecto, voté a favor de reconocer la validez del artículo 138 Bis y en contra del proyecto y por declarar la invalidez del artículo 224, inciso A, fracción X, última parte –que no reunió la votación calificada necesaria para expulsar la norma del ordenamiento–, por lo que me permito expresar las razones por las que llegué a esa conclusión.

1. Artículo 138 Bis del Código Penal para el Distrito Federal (voto concurrente).

En la sentencia se reconoció la validez del artículo 138 Bis del Código Penal para el Distrito Federal que contiene una agravante de los delitos de homicidio y lesiones para el caso en que la víctima sea integrante de alguna institución de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

En este caso, el Tribunal Pleno sostuvo que esta norma no vulnera el principio de igualdad debido a que no genera un trato desigual ni privilegiado a favor de las personas que integran las corporaciones de seguridad ciudadana. Por el contrario, se sostuvo que la finalidad de esta agravante es objetiva y razonable, ya que busca proteger a las personas integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana quienes, por la naturaleza de su función –operativa o administrativa– y en cumplimiento de su deber sufren agresiones de manera frecuente que les ocasionan lesiones e incluso la muerte.

Como lo adelanté, **estuve de acuerdo en que el artículo 138 Bis es constitucional**,¹ pero por razones distintas a las expuestas en la sentencia, consistentes

¹ "Artículo 138 Bis [*homicidio y lesiones*]. Cuando la víctima sea integrante de alguna institución de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, la pena se



en que, para mí, la norma impugnada no entraña un beneficio a favor de un sector y, mucho menos, un trato desigual ni discriminatorio.

En efecto, no comparto el argumento que subyace en la sentencia, toda vez que implica un entendimiento de la agravante penal como un beneficio dirigido a un grupo de personas –integrantes de las instituciones de seguridad ciudadana– que genera un trato desigual frente al resto de servidores públicos y población en general.

Desde mi óptica, esta noción no es adecuada, pues –para mí– la agravante que se establece en la norma impugnada no es un beneficio, de manera que **no existe un tratamiento desigual** –y mucho menos discriminación normativa– al señalar que las penas para los delitos de homicidio y lesiones serán agravadas cuando la víctima sea integrante de alguna institución de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones.

Desde esta perspectiva, **considero adecuado** que el legislador haya decidido, en uso de su libertad de configuración para dictar la política criminal,² que ante los constantes ataques contra el personal que desempeña funciones de seguridad ciudadana, se estableciera una agravante a los delitos de homicidio y lesiones en la que el bien jurídico tutelado sea la salvaguarda de las instituciones de seguridad.

Por supuesto que esta libertad para diseñar la política criminal no es irrestricta, pues el ejercicio de tal atribución debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad, razonabilidad jurídica, así como el de igualdad y no discriminación, que opera transversalmente en todo el ordenamiento, lo que considero, en este caso, **se cumple y permite sostener la validez de la norma**, al tener una finalidad imperiosa en un Estado constitucional, como lo es la protección de las instituciones de seguridad ciudadana.

agravará en una tercera parte; además se impondrán de 48 a 360 horas de trabajo en favor de la comunidad".

² Esta Suprema Corte ha expresado que: "... 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 ...". Ver la tesis P./J. 102/2008, de rubro: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.", que derivó de lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 31/2006 resuelta el 19 de febrero de 2008.



2. Artículo 224, inciso A, fracción X, última parte, del Código Penal para el Distrito Federal (voto particular).

Originalmente, en el proyecto sometido a votación del Pleno se propuso reconocer la validez del artículo 224, inciso A, fracción X, del Código Penal para el Distrito Federal,³ al considerar que esa norma era respetuosa de los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

Para llegar a esa conclusión, en el proyecto se sostuvo que la norma impugnada es armónica con el sistema de autoría y participación del delito de robo previsto en el Código Penal Local.

Lo anterior, porque el artículo 224, inciso A, fracción X, impugnado, prevé que los empleados de las instituciones bancarias o financieras que colaboren para la realización de un robo en contra de las personas que realicen operaciones bancarias o financieras, depósito o retiro de efectivo o de títulos de crédito al interior de un inmueble, en cajero automático o inmediatamente después de su salida, se les impondrá la misma sanción que a quien cometa ese delito de robo.

De este modo, en el proyecto se argumentó que la norma impugnada no rompe con el sistema de autorías y participación que se regula en los artículos 22 y 81 del mismo código, ya que la norma cuestionada regula supuestos distintos: mientras que en los artículos 22 y 81 se prevén las formas de participación del delito (*entendidas como aquellas en las que una persona tiene intervención accesoria en la comisión del delito, por ejemplo cómplice o instigador*); en la norma impugnada se prevé una fórmula que se asemeja más a la coautoría.

En la sesión plenaria **voté en contra** de la propuesta y **formé parte de la mayoría que consideró que el artículo 224, inciso A, fracción X, impugnado es**

³ "Artículo 224 [*robo específico*]. Además de las penas previstas en el artículo 220 de este código:

"A) Se impondrá de dos a seis años de prisión, cuando el robo se cometa:

"...

"X. En contra de persona que realice operaciones bancarias o financieras; depósito o retiro de efectivo o de títulos de crédito; al interior de un inmueble; en cajero automático o inmediatamente después de su salida.

"La misma pena se impondrá al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo."



inconstitucional por vulnerar el principio de legalidad y de seguridad jurídica. Sin embargo, al no alcanzarse la votación calificada necesaria para expulsar la norma del ordenamiento, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de este precepto.

A continuación, me permito expresar las razones por las que voté en contra del proyecto y estimé que la norma impugnada es inconstitucional.

En este sentido, como lo manifesté en la sesión del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, considero que el artículo 224, inciso A, fracción X, párrafo segundo, del Código Penal Local, al establecer que se impondrá la pena prevista para el delito de "robo a cuentahabiente"⁴ a la persona que siendo empleada de una institución bancaria o financiera "colabore para la realización del robo", está regulando las formas de participación y autoría del delito de robo a cuentahabientes, en un modo que es incompatible con las reglas generales que se encuentran en los artículos 22 y 81 del mismo Código Penal, **lo cual genera inseguridad jurídica** para los operadores jurídicos y las personas en general, **y debía invalidarse**.

Con esta postura no prejuzgo sobre la posibilidad de que el legislador estatal pueda –válidamente– establecer tipos penales en los que sancione con mayor o menor fuerza a las personas que colaboren o participen en la comisión del delito de robo a cuentahabientes bancarios, pues el legislador "*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*".⁵

Sin embargo, me parece que la fórmula que empleó en este caso el legislador capitalino, **no permite a los operadores jurídicos contar con reglas claras y precisas sobre la pena que debe aplicarse** a las personas que, sin ser

⁴ El tipo penal sanciona con pena de 2 a 6 años de prisión cuando el robo se cometa en contra de una persona que realice operaciones bancarias o financieras; depósito o retiro de efectivo o de títulos de crédito; al interior de un inmueble; en cajero automático o inmediatamente después de su salida (artículo 224, inciso A), fracción X, primer párrafo, del Código Penal del Distrito Federal).

⁵ Tesis P./J. 102/2008, de rubro: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.". Registro digital: 168878. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599.



autoras materiales del delito, tengan un nivel de participación –por colaboración– en el robo a cuentahabientes bancarios.

Desde mi punto de vista, la norma impugnada no contempla una forma de coautoría del delito, sino una hipótesis de participación o "*colaboración*" que, de acuerdo con los artículos 22, fracción V y 81, del mismo Código Penal,⁶ amerita una pena menor –tres cuartas partes– que la prevista para los autores y coautores del delito de robo (dos a seis años de prisión).

La Primera Sala de este Alto Tribunal tiene múltiples precedentes (por ejemplo, las contradicciones de tesis 414/2010⁷ y 29/2014)⁸ en los que ha definido los criterios y niveles de autoría y participación en la comisión de un delito y, en lo que ahora interesa, hay dos tipos (*coautoría y participación*):

a) La "*coautoría*", que puede entenderse como el supuesto en el que el coautor toma parte en la materialización del hecho, ya sea total o parcial, y que realiza una aportación al hecho mismo, pues lleva a cabo una acción necesaria para

⁶ "Artículo 22 [*Formas de autoría y participación*]. Son responsables del delito, quienes:

"I. Lo realicen por sí;

"II. Lo realicen conjuntamente con otro u otros autores;

"III. Lo lleven a cabo sirviéndose de otro como instrumento;

"IV. Determinen dolosamente al autor a cometerlo;

"V. Dolosamente presten ayuda o auxilio al autor para su comisión; y

"VI. Con posterioridad a su ejecución auxiliien, al autor en cumplimiento de una promesa anterior al delito.

"Quienes únicamente intervengan en la planeación o preparación del delito, así como quienes determinen a otro o le presten ayuda o auxilio, sólo responderán si el hecho antijurídico del autor alcanza al menos el grado de tentativa del delito que se quiso cometer.

"La instigación y la complicidad a que se refieren las fracciones IV y V, respectivamente, sólo son admisibles en los delitos dolosos. Para las hipótesis previstas en las fracciones V y VI se impondrá la punibilidad dispuesta en el artículo 81 de este código."

"Artículo 81 (*Punibilidad de la complicidad*). Para los casos a que se refieren las fracciones V y VI del artículo 22 de este código, la penalidad será de las tres cuartas partes del mínimo y del máximo de las penas o medidas de seguridad previstas para el delito cometido, de acuerdo con la modalidad respectiva."

⁷ Contradicción de tesis 414/2010, resuelta por la Primera Sala el 19 de octubre de 2011, por unanimidad de 5 votos de los Ministros Pardo Rebolledo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero de García Villegas, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente) y Cossío Díaz respecto del fondo del asunto.

⁸ Contradicción de tesis 29/2014, resuelta por la Primera Sala el 27 de mayo de 2015, por unanimidad de 4 votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Gutiérrez Ortiz Mena.



que el delito se concrete. Es decir, el coautor realiza una actividad conjuntamente con otro u otros individuos para que, de mutuo acuerdo, cometan un delito.

Para hablar de "*coautoría*", de acuerdo con los precedentes, es necesario que en el hecho delictivo intervengan dos o más personas, y que su intervención esté vinculada necesariamente al momento de desplegarse la conducta. Asimismo, el elemento principal de la "*coautoría*" es que las personas que intervienen en el delito **tengan "dominio del hecho delictivo"**, es decir, que tengan la posibilidad de impulsarlo o hacerlo cesar.

b) Por otra parte, tenemos la "**participación**", que es la *cooperación dolosa en un delito doloso ajeno*. A ésta normalmente se le conoce como "*complicidad*" y se atribuye a las personas que, no siendo autoras ni coautoras, cooperan en la ejecución del hecho delictivo con actos anteriores o simultáneos. El cómplice es un auxiliar eficaz y consciente de los planes y actos del autor material, y contribuye a la infracción criminal, pero **no tiene el dominio del hecho**.

De esta forma, la diferencia entre la autoría y la participación radica en el "*dominio del hecho*". Es decir, se puede considerar que una persona es autora o coautora de un hecho criminal, únicamente cuando tiene la última palabra y puede decidir si el delito se comete o no.

Con base en los criterios antes señalados, me parece que el contenido del artículo impugnado no puede catalogarse como una forma de coautoría, pues desde la literalidad de la norma, considero que se pretende sancionar –con la misma pena que al autor material del delito–, al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo.

En efecto, desde una interpretación literal es claro que el empleado que colabore con el autor material del delito, **no tiene dominio del hecho**, pues en el caso del delito de robo a cuentahabientes bancarios, su participación en la conducta delictiva se limita al auxilio y colaboración para que el autor material ejecute el delito.

Evidentemente, el empleado bancario que proporciona información o auxilia al autor material del delito **no tiene la capacidad para decidir si se culmina el robo o si lo detiene**, pues esa facultad decisoria es poseída, exclusivamente, por el autor o coautores del delito.



Por tanto, si el artículo 224, inciso A), fracción X, en su párrafo segundo, establece una pena agravada por la participación –como auxiliares o colaboradores– en el delito de robo a cuentahabientes; mientras que en los artículos 22 y 81 del mismo Código Penal, se prevé una pena atenuada para estos mismos sujetos con grado de participación en el delito, **la norma impugnada es contradictoria con las reglas generales de autoría y participación del Código Penal Local**, lo que genera **inseguridad jurídica** y no permite que los operadores ni los imputados tengan claridad en torno a la pena que se les puede imponer a los empleados bancarios colaboracionistas en un delito de robo.

Al tenor de las consideraciones anteriores, estoy de acuerdo en reconocer la validez del artículo 138 Bis y de declarar la invalidez del artículo 224, inciso A, fracción X, última parte, ambos del Código Penal para el Distrito Federal.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 97/2019, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la nación en sesión de ocho de junio de dos mil veinte.

Resolución de la mayoría. En relación con la impugnación del artículo 236, párrafo segundo, segunda parte, del Código Penal para el Distrito Federal, la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno consideraron infundado el concepto de invalidez formulado por la Comisión Accionante en el sentido de que vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

No obstante, en suplencia de la queja, la mayoría de los Ministros consideró que la sanción establecida en la última parte del segundo párrafo del artículo 236 reclamado, que dice: "**también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada**", es violatoria del principio de proporcionalidad de la pena, prevista en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no contener un parámetro mínimo y un máximo.

Razones de la disidencia. Respetuosamente, no comparto la determinación alcanzada por la mayoría en cuanto a que la segunda parte, del párrafo segundo,



del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal, respeta el principio de taxatividad. La porción que en mi opinión no es taxativa, es la que se resalta en seguida:

"Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de cinco a diez años de prisión y de mil a dos mil unidades de medida y actualización.

"Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. **Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada. ..."**

Respetuosamente disiento de la opinión mayoritaria, porque considero que el principio de taxatividad exige que las normas que prevén delitos y penas se redacten de manera suficientemente clara para sus destinatarios, de manera que pueda determinarse indudablemente su alcance a partir de su mera lectura.

Desde mi punto de vista, la porción normativa resaltada no satisface esa exigencia constitucional, pues su redacción es confusa y admite varias lecturas, lo que impide generar certeza a sus destinatarios.

En efecto, el segundo enunciado de ese párrafo tiene como destinatarios a servidores públicos miembros o servidores públicos exmiembros de una corporación de seguridad ciudadana gubernamental.

La porción resaltada, por su parte, incluye a más destinatarios: miembros o exmiembros de corporaciones de seguridad privada.

A mi juicio, esto genera confusión por lo siguiente.

La parte inicial de la porción normativa resaltada dispone: "[s]e impondrán además ...", lo que se puede leer de dos maneras: la primera, es que se trata de un



enunciado que pretende complementar al anterior, por lo que tendría que tener los mismos destinatarios (servidores públicos miembros o exmiembros de corporación de seguridad ciudadana gubernamental) y no los tiene (añade miembros y exmiembros de corporaciones de seguridad privada).

La segunda lectura posible es que se trata de un supuesto autónomo que incluye nuevos destinatarios pero, en este caso, las penas no corresponden con las infracciones: no se puede destituir a exfuncionarios ni a exmiembros, aunque sí se les puede inhabilitar.

Por tanto, si esa porción normativa da lugar a interpretaciones distintas, las cuales además, por sí mismas, generan confusión, considero que no satisface la exigencia de taxatividad y debió declararse su inconstitucionalidad.

Por estas razones, consideré necesario formular mi voto en los términos expuestos.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con la acción de inconstitucionalidad 97/2019.

1. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en sesión de ocho de junio de dos mil veinte, la acción de inconstitucionalidad 97/2020, promovida por la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, quien impugnó la validez de los artículos 138 Bis, 224, inciso A), fracción X y 236, párrafo segundo, del Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal del Distrito Federal y de la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.¹

I. Razones de la mayoría.

2. En la ejecutoria en relación con el **artículo 138 BIS del Código Penal del Distrito Federal**, se determinó declarar su validez, en la medida de que no infringe el principio de igualdad, puesto que el legislador impuso la agravante para

¹ Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el uno de agosto de dos mil diecinueve.



cuando un miembro de las instituciones de seguridad ciudadana sea víctima de homicidio o lesiones como consecuencia del ejercicio o con motivo de sus funciones, mismas que pueden consistir indistintamente en ocupaciones operativas o administrativas, como un medio para garantizar la seguridad pública.

3. En relación con el artículo 224, inciso A) fracción X, última parte, del Código Penal para el Distrito Federal, al no alcanzarse la votación necesaria para su invalidez, se desestimó la acción de inconstitucionalidad.
4. Por otra parte, en relación con el artículo 236, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal, para efectos prácticos y de claridad, el estudio se realizó atendiendo a que la norma impugnada se compone de tres enunciados, los cuales se identificaron de la siguiente manera:

Primer enunciado: Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio.

Segundo enunciado: Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno.

Tercer enunciado: Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.

5. En ese sentido, se destacó que solo las porciones normativas identificadas como enunciados segundo y tercero fueron impugnadas por la Comisión actora.
6. Así, en relación con el segundo enunciado se declaró su validez, en la medida de que los destinatarios de la norma están debidamente especificados, siendo estos los servidores públicos miembros y exmiembros de las corporaciones de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno que cometan el delito de extorsión, por lo que la agravante de mérito es clara respecto a quiénes está dirigida y no se infringe el principio de taxatividad.



7. Ahora, en relación con la porción normativa identificada como tercer enunciado, del párrafo segundo del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal, se determinó que se establece con claridad quiénes son los destinatarios de las sanciones adicionales, siendo éstos: a) servidores públicos, b) exservidores públicos, c) miembros de una corporación de seguridad ciudadana, d) exmiembros de una corporación de seguridad ciudadana, e) miembros de una corporación de seguridad privada y f) exmiembros de una corporación de seguridad privada.
8. Asimismo, se precisó que las sanciones que se le pueden imponer a esos sujetos son: 1) destitución del empleo, cargo o comisión público; 2) inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; y, 3) suspensión del derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privadas; y se dijo que por lo que hace a las dos primeras sanciones, no resulta violatorio del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad porque la pena de destitución del empleo, cargo o comisión público no puede imponerse a los exservidores públicos, pues ya no detentan esa calidad y no puede destituírsele de algo que no desempeñan; sin embargo, ello no torna inviable la sanción de inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos, la cual sí puede imponerse a un exservidor público.
9. Por lo que hace a los exmiembros de una corporación ciudadana, se determinó que es posible advertir que el operador jurídico de la norma tendrá el deber de analizar si el sujeto activo desempeña algún empleo, cargo o comisión público, supuesto en el cual podrá imponer la sanción de destitución, así como la inhabilitación; y, si advierte que no detenta algún cargo público, también es evidente que no procederá la destitución, pero sí la inhabilitación.
10. En cuanto a los miembros y exmiembros de una corporación de seguridad privada, se precisó que la interpretación lógica de la norma permite advertir que su operador jurídico no puede imponer la destitución del empleo, cargo o comisión público, precisamente porque dichos sujetos activos no desempeñan una función pública; sin embargo, también a ellos se les puede imponer la sanción de inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos.
11. Todo lo anterior, llevó a concluir que será el operador jurídico de la norma quien determine si se impone la sanción de destitución del empleo, cargo o comisión público, pues para ello atenderá a la calidad específica del sujeto activo, para determinar si es viable la imposición de esa pena.



12. En ese mismo orden de ideas, se estableció que no infringe el principio de taxatividad la circunstancia de que no se defina lo que debe entenderse por miembro o exmiembro de una corporación de seguridad ciudadana, ya que el legislador no está obligado a definir cada vocablo o locución que utiliza para redactar un tipo penal, sino solo a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable.
13. Finalmente, en suplencia de la queja deficiente se declaró la **invalidez** de la sanción establecida en la última parte del tercer enunciado, del párrafo segundo del artículo 236, que dice "*también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada*" por considerar que se trata de una pena que no respeta el principio de proporcionalidad previsto por el artículo 22 constitucional, pues no establece un mínimo y un máximo, a efecto de que el Juez penal esté en posibilidad de establecer la duración de la misma.

II. Razones del disenso

14. El motivo de mi disenso es en relación con lo que se determinó respecto del artículo **236, párrafo segundo del Código Penal para el Distrito Federal**, en cuanto a que se decretó la validez de la porción normativa "**o privada**". En mi criterio, dicha porción normativa también debió declararse inválida junto con la sanción consistente en que "*también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada*".
15. En efecto, desde mi perspectiva la porción normativa "*o privada*", infringe el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, por incongruencia con la calidad de los sujetos activos que previamente describe la norma y que no habla de miembros o exmiembros de empresas de seguridad privada, por lo que la porción normativa mencionada, considero que no es acorde con el contenido restante de la norma y, por ello, debió también invalidarse.
16. Esto es, un análisis de tal porción normativa revela una disonancia en el catálogo de sujetos sancionados. Ello denota una necesidad de invalidar tal porción normativa, en tanto una interpretación de la norma torna a esta porción incompatible con la propia formulación normativa previamente establecida.
17. En ese orden de ideas, contrario al criterio de mayoría la porción normativa que he precisado debió también declararse inválida, ello me lleva a compartir la invalidez decretada, pero formular el presente voto concurrente para dejar



constancia de mi disenso metodológico que hubiese invalidado mayores porciones normativas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 97/2019, fallada en las sesiones del Tribunal Pleno de cuatro y ocho de junio de dos mil veinte.

En la presente resolución, el Tribunal Pleno desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 224, inciso A), fracción X, en su porción normativa: "La misma pena se impondrá al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo", del Código Penal para el Distrito Federal, reformado mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de agosto de dos mil diecinueve.

Por otra parte, reconoció la validez de los artículos 138 Bis y 236, párrafo segundo, del Código Penal mencionado, en su porción normativa: "Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o exmiembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos"; y declaró la invalidez del artículo 236, párrafo segundo, del citado ordenamiento, en su porción normativa: "también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada".

El presente voto se refiere de manera específica al pronunciamiento del Tribunal Pleno respecto al segundo párrafo del artículo 236, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal,¹ que involucra tanto el reconocimiento

¹ "Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de cinco a diez años de prisión y de mil a dos mil unidades de medida y actualización.



de validez como la declaración de invalidez de las porciones normativas antes especificadas.

Por una parte, en la sentencia se reconoció la validez de una primera porción normativa del segundo párrafo del artículo 236 combatido, por no contravenir el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

En ese primer pronunciamiento, se reconoció la validez de tres agravantes independientes para los que cometan el delito de extorsión, todas ellas contenidas en el párrafo que se analiza; son las siguientes: a) cuando el delito se cometa contra una persona mayor de sesenta años, la pena se incrementará un tercio; b) si el delito se comete por servidor público miembro o exmiembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno, la pena se aumentará al doble; y, c) si el delito se comete por servidor público, exservidor público, miembro o exmiembro de una corporación de seguridad ciudadana o por un miembro o exmiembro de una corporación de seguridad privada, además se les sancionará con la destitución de su empleo, cargo o comisión y la inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargo o comisión públicos y también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.

En suplencia de la queja, el Tribunal Pleno determinó que la sanción establecida en la última parte del tercer enunciado del segundo párrafo del artículo 236 impugnado, que dice: "*también se le suspenderá el derecho para ejercer*

"Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.

"Además de las penas señaladas en el primer párrafo del presente artículo se impondrá de tres a ocho años de prisión, cuando en la comisión del delito:

"I. Intervenga una o más personas armadas, o portando instrumentos peligrosos; o

"II. Se emplee violencia física.

"III. Se emplee cualquier mecanismo o amenaza, para hacer creer a la víctima, la supuesta intervención en el delito de algún grupo vinculado a la delincuencia organizada o asociación delictuosa sin ser ello cierto, aún y cuando ello sea solo para lograr que la víctima no denuncie el hecho.

"Asimismo, las penas se incrementarán en dos terceras partes cuando se utilice como medio comisivo la vía telefónica, el correo electrónico o cualquier otro medio de comunicación electrónica."



actividades en corporaciones de seguridad privada", es violatoria del principio de proporcionalidad de la pena, prevista en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aun cuando coincido en que el segundo párrafo del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal vulnera el artículo 22 constitucional, difiero parcialmente de la conclusión mayoritaria respecto al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues existen términos muy puntuales del párrafo impugnado que debieron ser invalidados.

Como lo expresé en la sesión de cuatro de junio, estimo que el segundo párrafo del artículo 236 del Código Penal para el Distrito Federal vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, porque incluye dos sujetos a quienes no se les pueden imponer las sanciones que establece en esa parte el precepto.

El segundo párrafo en su integridad tiene el contenido siguiente:

Quando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex-miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.

De su lectura se obtiene que impone a los exservidores públicos o a los ex miembros de las corporaciones de seguridad ciudadana la destitución del empleo, cargo o comisión pública.

Es evidente que a los exmiembros no se les puede destituir del cargo. Sin embargo, existe el riesgo de que esa porción normativa se interprete en el sentido de que, al hablar de destitución del empleo, se refiere genéricamente y que, si tienen otro cargo público, se les podría destituir e inhabilitar. Considero que como el enunciado normativo puede interpretarse con ese alcance, esa norma transgrede el principio de taxatividad.

Por ese motivo, propuse que deberían invalidarse las porciones normativas que señalan: "o exservidor público" o "ex-miembro", porque, de esa manera se



habría hecho prevalecer el orden jurídico, a efecto de que el juzgador esté en aptitud de imponer, con claridad, ese tipo de sanciones en los casos en que corresponda.

Estas son las razones en que se sustentan las precisiones que ahora se plasman en voto concurrente.

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

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto de minoría que formulan los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la acción de inconstitucionalidad 97/2019.

La ejecutoria se ocupó de analizar la constitucionalidad de los artículos 138 Bis, 224, inciso A), fracción X, última parte y 236, párrafo segundo, del Código Penal del Distrito Federal, que se publicaron en Decreto que reformó y adicionó diversas disposiciones de dicho ordenamiento legal, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el primero de agosto de dos mil diecinueve.

En sesión de cuatro de junio de dos mil veinte, por unanimidad de once votos, se reconoció la validez constitucional del artículo 138 Bis,¹ por considerar, sustancialmente, que la agravante que contenía, estaba dirigida a proteger a los miem-

¹ "Artículo 138 Bis. Cuando la víctima sea integrante de alguna institución de seguridad ciudadana en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, la pena se agravará en una tercera parte; además se impondrán de 48 a 360 horas de trabajo en favor de la comunidad."



bros de las instituciones de seguridad ciudadana cuando fueran víctimas de homicidio o lesiones, como consecuencia directa del ejercicio o con motivo de sus funciones de seguridad; así, contrario a lo que adujo la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, accionante, la circunstancia modificativa no era violatoria del derecho humano a la igualdad, pues su justificación era objetiva, porque la seguridad pública era una función del Estado, en el caso, a cargo de la Ciudad de México, para salvaguardar la vida, la libertad, integridad y patrimonio de las personas, así como para contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; por tanto, era razonable que el legislador hubiera impuesto una sanción mayor para el caso de que la víctima de homicidio o lesiones, fuera miembro de alguna institución de seguridad ciudadana, en ejercicio o con motivo de sus funciones de seguridad, que podían consistir, indistintamente, en funciones operativas o administrativas.

Respecto del artículo 236 del ordenamiento legal de referencia,² en sesión de ocho de junio siguiente, por unanimidad de once votos, se reconoció la validez de su segundo párrafo, en su segundo enunciado, que establece: "*Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos*" por estimar que no transgredía el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues la pena de destitución del empleo, cargo o comisión público, no podía imponerse a ex servidores públicos, porque ya no detentaban esa calidad, y en consecuencia, no podía destituírseles de un cargo que no desempeñaban;

² "Artículo 236. Al que obligue a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro causando a alguien un perjuicio patrimonial, se le impondrán de cinco a diez años de prisión y de mil a dos mil unidades de medida y actualización.

"Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad, las penas se incrementarán en un tercio. ***Las penas se aumentarán al doble cuando el delito se realice por servidor público miembro o ex-miembro de alguna corporación de seguridad ciudadana de cualquier nivel de gobierno. Se impondrán además al servidor o ex-servidor público, o al miembro o ex miembro de corporación de seguridad ciudadana o privada, la destitución del empleo, cargo o comisión público, y se le inhabilitará de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisión públicos; también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada.***" [Énfasis añadido]



sin embargo, ello no tornaba inviable su inhabilitación de cinco a diez años para desempeñar cargos o comisiones públicas, que sí podía imponerse a un ex servidor público.

Por lo que hacía a los miembros y ex miembros de una corporación de seguridad privada, la interpretación lógica de la norma, permitía advertir que el operador jurídico no podía imponer la destitución del empleo, cargo o comisión público, precisamente porque los sujetos activos no desempeñaban una función pública; sin embargo, se les podía imponer la sanción de inhabilitación de cinco a diez años, para desempeñar cargos o comisiones públicas.

Lo que llevó a concluir que sería el operador jurídico de la norma, quien determinaría si se imponía o no la sanción de destitución del empleo, cargo o comisión público; pues para ello se atendía a la calidad específica del sujeto activo, a efecto de determinar si era viable la imposición de esa pena.

Y por unanimidad de once votos, se declaró la invalidez del tercer enunciado de ese precepto, que establece: *"también se le suspenderá el derecho para ejercer actividades en corporaciones de seguridad privada"*, porque se trataba de una pena que no respetaba el principio de proporcionalidad, previsto en el artículo 22 constitucional, pues no establecía un mínimo y un máximo, a efecto de que el Juez penal estuviera en posibilidades de fijar su duración.

Con relación al artículo 224, inciso A), fracción X, del Código Penal del Distrito Federal, su contenido normativo es del tenor literal siguiente:

"Artículo **224**. Además de las penas previstas en el artículo 220 de este Código:

"**A)** Se impondrá de dos a seis años de prisión, cuando el robo se cometa:

"...

"**X.** En contra de persona que realice operaciones bancarias o financieras; depósito o retiro de efectivo o de títulos de crédito; al interior de un inmueble; en cajero automático o inmediatamente después de su salida. La misma pena se impondrá al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo."



Al respecto, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, planteó, con relación a su porción normativa: "*la misma pena se impondrá al empleado de la institución bancaria o financiera que colabore para la realización del robo*", que transgredía los principios de legalidad y de seguridad jurídica, contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales, así como el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, bajo el argumento de que imponía la misma pena al empleado de la institución bancaria o financiera que colaborara en la comisión del robo, que a quien ejecutara ese delito en contra de personas que realizaran operaciones bancarias o financieras, depósitos o retiros de efectivo o de títulos de crédito, al interior de un inmueble, en cajero automático o inmediatamente después de su salida.

Ello, porque la colaboración no implicaba la ejecución, pues las personas que intervenían como sujetos activos en un hecho delictivo, tenían diferentes grados de intervención; y por ende, la colaboración del empleado de una institución bancaria o financiera para la realización del robo, podía encuadrar en las distintas formas de intervención contenidas en el artículo 22 del Código Penal para el Distrito Federal, ya que se podía considerar que sólo auxilió al autor del delito, por lo que le correspondía la atenuante a que hacía referencia el artículo 81 del mismo ordenamiento legal.

Por tanto, se estimó que existía contradicción entre las reglas sobre los grados de intervención en un hecho delictivo, previstas en los artículos 22 y 81 del Código Penal para el Distrito Federal, respecto del artículo impugnado. Y aunque se trataba de una contradicción entre normas secundarias, se transgredían los principios de legalidad y de seguridad jurídica, porque se dejaba en estado de incertidumbre a sus destinatarios y a los operadores jurídicos, al no existir claridad en las disposiciones que debían aplicar al empleado bancario o financiero que colaborara en el delito de robo, con el grado de partícipe.

En la propuesta que se sometió a consideración del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, para la sesión de cuatro de junio del año en curso, se reconocía la validez de la norma, por considerar que el legislador advirtió que en el robo a cuentahabientes, era común que se incluyeran una serie de acciones concertadas, con la posible participación del personal de las instituciones bancarias; y por tanto, con el fin de abatir y castigar esa conducta, se debía sancionar a los empleados bancarios con la misma penalidad que a quien ejecutaba directamente la conducta ilícita.



Así, se decía que conforme al precepto impugnado, la colaboración por parte de algún empleado bancario se traduciría en una coautoría, porque el robo a cuentahabientes estaba conformado por una serie de acciones concertadas con el objeto de identificar previamente a la víctima, para posteriormente actuar en su contra, no obstante que ésta suponía que las operaciones que realizaba eran secretas, como característica que debía tener la prestación de los servicios financieros.

Por tanto, aun cuando un empleado bancario no desapoderara materialmente a la víctima de sus pertenencias, su intervención era decisiva en la acción que causaba el resultado ilícito, porque ese empleado tenía conocimiento suficiente de las sumas de dinero que la víctima manejaba, cuya revelación tenía un importante significado en el modo de preparar la ejecución.

Planteamientos que sometidos a votación, obtuvieron una mayoría de seis votos en contra, de la Ministra Ríos Farjat y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pérez Dayán, así como de los suscribientes de este voto; motivo por el cual, al no alcanzar mayoría calificada, prevaleció la validez del artículo 224, inciso A), fracción X, del Código Penal del Distrito Federal.

No obstante lo anterior, se estima pertinente formular el presente voto de minoría; porque a nuestra consideración, el precepto carece de validez constitucional; en primer lugar, porque contraviene el principio de taxatividad, que subyace a su vez en el principio de exacta aplicación de la ley penal, que se consagra como derecho fundamental para los gobernados, en el párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal.

Ello, porque el verbo típico que determina la conducta concreta que satisface a la norma penal; es decir: "colaborar", de acuerdo con el diccionario de la lengua española,³ significa "*Trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra*"; de lo que se aprecia que aunque la conducta que sanciona podría entenderse correctamente tipificada; lo cierto es que no existe determinación en cuanto al alcance o forma específica de la acción a la que se hace alusión y se sanciona.

Ello, porque el verbo típico resulta sobre inclusivo; lo que trae como consecuencia, que la descripción legal sea vaga, imprecisa, abierta y amplia. Es decir,

³ Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*, 23a. ed., [versión 23.3 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [23 de julio de 2020].



propia para que el destinatario no comprenda su contenido prohibitivo, y para que los operadores jurídicos tengan la necesidad de interpretarla.

Y, en segundo lugar, porque el contexto de la propia "colaboración" por parte de un empleado de una institución bancaria o financiera, resulta indicativo de una coautoría; y en consecuencia, se excluye alguna otra forma de autoría o participación en el correspondiente delito.

Determinación que no puede ser establecida por el legislador, pues se estaría calificando **ex ante** la conducta que podría realizar un empleado de una institución bancaria o financiera; esto es, fuera cual fuera la acción específica que llegara a realizar, estaría previamente catalogada como una coautoría para los efectos de su sanción.

En realidad, la autoría y la participación son formas de aparición del delito; es decir, la manera específica y particular en que este surge al mundo de relación. Y es por ello que el legislador capta, mediante fórmulas generales, supuestos en los que los casos particulares pueden encuadrarse, llámese autoría o participación, concursos, formas de comisión, etcétera; y la labor de encuadramiento de la conducta específica a la norma, corresponde exclusivamente a la autoridad judicial.

Consecuentemente, su calificación legal previa impacta en los principios de legalidad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

En ese orden de ideas, el amplio margen de interpretación que permite el artículo 224, inciso A), fracción X, parte *in fine*, del Código Penal del Distrito Federal, y la determinación concreta del grado de autoría que le corresponde al sujeto activo del delito, nos lleva a concluir que es violatorio del principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal; así como de los principios de legalidad y de seguridad jurídica.

En atención a ello, es que a nuestra consideración, la norma resulta inválida; y, por tanto, respetuosamente se emite el presente **voto de minoría**.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN MANCOMUNADA DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN POR CONDUCTO DEL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO O EL SÍNDICO SEGUNDO (ARTÍCULO 34, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE GOBIERNO MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO FEDERALES Y LOCALES TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. IMPROCEDENCIA DE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES QUE FUERON OBJETO DE ANÁLISIS EN LA SENTENCIA DICTADA EN DIVERSO JUICIO DE ESA NATURALEZA PRESENTADO POR EL MISMO MUNICIPIO (IMPUGNACIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN, DE LA LEY DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 14/2018. MUNICIPIO DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA, ESTADO DE NUEVO LEÓN. 11 DE FEBRERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOSÉ JUAN TORRES TLAHUIZO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **once de febrero de dos mil veintiuno**.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, Poderes demandados y actos impugnados.** Por escrito recibido el veintidós de enero de dos mil dieciocho,¹ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte

¹ Fojas 1 a 179 del expediente principal.



de Justicia de la Nación, Mauricio Fernández Garza y María Diamantina Alcalá Fernández, quienes se ostentaron como presidente municipal y síndico segunda, ambos del **Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León**, promovieron controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, estos últimos de la citada entidad federativa, en la que impugnan:

"Normas, actos u omisiones cuya invalidez se reclama. Se constituyen por los actos impugnados desde la demanda de controversia constitucional 16/2017, ahora con motivo de su primer acto de aplicación consistentes en:

"1. La iniciativa, discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante la LGAHOTDU), expedida por el Congreso de la Unión, con motivo del primer acto de aplicación en perjuicio del Municipio que representamos, a través del Decreto Legislativo 312 (trescientos doce), expedido por el Congreso del Estado de Nuevo León, que contiene la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), publicada en el Periódico Oficial del Estado el 27 (veintisiete) de noviembre del año 2017 (dos mil diecisiete).

"2. La omisión por parte del Poder Ejecutivo Federal, de formular al Congreso General las observaciones (veto) a que se refiere el apartado 'A' del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto a la referida ley impugnada;

"Asimismo, acudimos ante este Alto Tribunal a impugnar los siguientes actos y normas, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León:

"3. La discusión, aprobación, refrendo, sanción, promulgación y publicación de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LAHOTDUNL), contenida en el Decreto Legislativo 312 (trescientos doce) del Congreso del Estado de Nuevo León,



publicado en el Periódico Oficial del Estado el día 27 (veintisiete) de noviembre de 2017 (dos mil diecisiete).

"Se reclaman, además, las consecuencias directas o indirectas, mediatas o inmediatas, que de hecho o por derecho deriven o resulten de las normas y actos cuya invalidez se reclama, descritos con anterioridad."

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados.** La parte actora señaló como violentados los artículos 1o., 14, 16, párrafo primero; 17, 25, párrafos primero y tercero; 26, apartado A; 27, párrafos segundo y tercero; 29, 35, fracciones III y VIII; 36, fracción III; 39, 40, 41, párrafo primero; 49, 72, 73, fracción XXIX-C; 89, fracciones I y II; 90, 91, 92, 93, 115, primer párrafo y fracciones I, párrafo primero, II, párrafos segundo, tercero e incisos a), c), d) y e), III, incisos a), g), e i), V, VI y VIII; 116, párrafos primero y segundo, y fracciones III, V y VII; 124, 128, 133 y 136 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La parte actora formuló los conceptos de invalidez que estimó pertinentes, los cuales se sintetizan como sigue:

Impugnaciones dirigidas a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

• **Primero. Falta de competencia del Congreso de la Unión para ampliar el objeto de la ley general impugnada y regular de manera sustantiva lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo y planificación urbana,** en violación al artículo 73, fracción XXIX-C, en relación con los diversos 40, 41, párrafo primero, 115, fracción V, incisos a), d), f) y h), y último párrafo, 124 y 133, todos de la Constitución Federal.

El Congreso de la Unión carece de competencia para regular el contenido de las normas y políticas públicas locales y municipales (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación, así como movilidad urbana) **para ordenar el uso del territorio y fijar los criterios aplicables.**

A través de la ley general impugnada, **el Congreso de la Unión determina el contenido y alcance de las disposiciones locales en materia de planeación urbana, zonificación del territorio y la mezcla de usos de suelo,** pues se arrogó



la facultad de establecer que los Estados deben emitir disposiciones, por un lado, "**para la asignación de usos de suelo y destinos compatibles**", "**promoviendo la mezcla de usos de suelo del suelo mixtos**", y "**procurando integrar las zonas residenciales, comerciales y centros de trabajo**"; y por otro, "**para la asignación de usos del suelo y destinos compatibles**" y "**para que se permitieran o consideraran compatibles los servicios públicos relacionados con la infraestructura de telecomunicaciones y de radiodifusión, con cualquier uso de suelo y para las zonas urbanizables y no urbanizables**".

Por otra parte, la ley general impugnada **ordena que la zonificación secundaria que se previera en los planes o programas de desarrollo urbano municipal**, debía obedecer a los siguientes **criterios**: **1)** Que sólo en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos**, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas, o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deberá **permitir la densificación en las edificaciones**, siempre y cuando no se rebase la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; caso en el cual los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El Congreso Federal llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento**.

Así, el Congreso de la Unión, de manera injustificada, amplió el objeto de la ley, **pretendiendo imponer**, bajo el principio de jerarquía normativa, **la orientación y el contenido de las políticas públicas urbanas locales y municipales** (crecimiento, conservación, mejoramiento y consolidación), **así como reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que las autoridades de esos niveles de gobierno, ejerzan sus atribuciones constitucionales al expedir las leyes estatales, así como los planes y programas de desarrollo urbano municipales**, reduciendo con ello el ámbito de libertad necesario para desarrollar sus competencias constitucionales.



Las **competencias constitucionales del Municipio**, en su aspecto sustantivo, constituyen la existencia de un **margen de libertad política suficiente para cumplir con el objeto de su existencia** y, por ende, **configurar, en términos democráticos, los aspectos fundamentales y características particulares de su modelo de desarrollo urbano**, tanto en el ejercicio de su potestad reglamentaria, como en el ámbito de la actividad técnica de planeación urbana, así como **la administración y control del ordenamiento territorial y desarrollo urbano**.

El Congreso de la Unión, al expedir la ley general impugnada, no se limitó a distribuir competencias entre los distintos ámbitos de gobierno que conforman al Estado Mexicano, sino que **extralimitó su función delegada al materialmente legislar en materia de ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano de los Municipios y sus respectivos centros de población, anulando el ámbito de libertad política y técnica necesarios para que los Estados y Municipios puedan configurar su régimen interior**, bajo los principios democráticos que inspiran el pacto federal y el sistema distribución de competencias.

Al respecto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia, al resolver el amparo en revisión 120/2002, precisó que las leyes generales se encuentran por debajo de la Constitución Federal y los tratados internacionales, por lo cual debe tenerse en cuenta que así como los Estados y Municipios deben sujetar el ejercicio de sus funciones a los mandatos de la Carta Magna, también el Congreso de la Unión, por lo que, al expedir leyes generales, siempre debe respetar los principios o mandatos de optimización de ese Pacto Fundamental.

El artículo 3 de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de julio de mil novecientos noventa y tres, preveía un **catálogo de políticas públicas** mediante el cual Estados y Municipios, o bien, coordinados entre sí, podían elegir, mezclar y priorizar, el ejercicio de sus atribuciones constitucionales en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. **La existencia de ese catálogo garantizaba el margen de libertad política y jurídica necesarios y suficiente para que los Estados y Municipios eligieran la orientación y aspectos fundamentales**, mediante los cuales procurarían mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana dentro de sus jurisdicciones territoriales. Así, **se reflejaba un auténtico federalismo**, en cuanto parte de la premisa implícita de que las diferencias exis-



tentes entre Municipios o centros de población, inclusive entre los Estados, exige preservar una variedad de alternativas para lograr la meta de mejorar la calidad de vida de la población rural y urbana, cuya elección concreta o priorización no podía ni convenía predeterminarse en una ley general.

En cambio, en la ley general impugnada, contrario a la postura de prever un catálogo de estrategias, el Congreso de la Unión, abandonó dicha postura.

La elección de estrategias, criterios o políticas públicas a implementar en un determinado Municipio o centro de población escapa del ámbito competencial y de la representación política y jurídica del Congreso Federal, pues para ello existen autoridades estatales y, principalmente, municipales, las cuales tienen la obligación de prestar los servicios a que se refiere la fracción III del artículo 115 constitucional.

El artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, circunscribe la facultad del Congreso de la Unión únicamente a la materia de asentamientos humanos, sin incluir de manera sustantiva y exclusiva las materias de ordenamiento territorial, uso de suelo, desarrollo urbano, ni mucho menos movilidad o servicios públicos municipales (transporte público, agua, drenaje, alcantarillado, alumbrado).

Al ser el Estado Mexicano una Federación y no un Estado unitario, el ordenamiento territorial debe respetar los principios del sistema federal, motivo por el cual, **para considerar que el ordenamiento territorial y/o planificación del uso de suelo pudiera ser competencia del Congreso de la Unión, tendría que existir una facultad constitucional expresa, en términos de los artículos 40, 41, párrafo primero, 124 y 133 constitucionales.**

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura identificado, en términos generales, como elementos comunes en todas las definiciones de ordenamiento territorial o de planificación del uso de suelo: i) la finalidad de un desarrollo equilibrado y la transformación física del espacio de acuerdo a una estrategia común; ii) el planteamiento desde lo local hacia lo nacional; iii) la necesidad de un abordaje interdisciplinario e integrado; y, iv) la consecuencia directa de la interrelación de competencias y potestades admi-



nistrativas. Tales elementos coinciden con el espíritu del artículo 115 de la Constitución Federal y confirman la idea de que el Municipio es la piedra angular sobre la cual se construye la sociedad nacional, de manera que **el planteamiento de las políticas públicas del desarrollo de los centros de población, deben partir desde lo local hacia lo nacional**, bajo un esquema de articulación democrática efectiva de competencias constitucionales, que respete los principios del sistema federal y la autonomía municipal.

Aun cuando el artículo 115, fracción V, primer párrafo, de la Constitución Federal, establece que las facultades de los Municipios serán ejercidas en términos de las leyes federales y estatales relativas, no puede perderse de vista que **tales competencias siguen teniendo un carácter sustantivo por esa misma previsión constitucional**, pues tanto las leyes federales, como las generales y locales, tienen todas definidas su objeto material conforme a la Constitución.

En términos de los artículos 124 y 133 constitucionales, al referirse al diverso 115, fracción V, primer párrafo, a "leyes federales", no se refiere en estricto sentido a la "ley general" en materia de asentamientos humanos ni al resto de "leyes generales", sino a **las leyes federales a que se contraen las fracciones X, XIII, XVI, XVII, XVIII y XIX del artículo 73 constitucional**, ello **en la medida en que se relacionen en su aspecto sustantivo con las materias a que se refieren cada una de las competencias constitucionales** a que se refiere el propio artículo 115, fracción V, del Magno Ordenamiento.

En cambio, las leyes generales se relacionan de manera diferente con el ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 115, fracción V, citado, pues éstas tienen por objeto articular las competencias constitucionales de los diferentes órdenes de gobierno, **sin llegar al extremo de anular el aspecto sustantivo de las competencias constitucionales de los Estados y Municipios, en lo que corresponde a su jurisdicción territorial**; es decir, sin cancelar el margen de libertad política necesaria para configurar su propio y particular contexto, ni la libertad para adoptar e implementar políticas públicas que estimen más convenientes en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de centros de población ubicados dentro de su jurisdicción.

Por tanto, **el objeto de la regulación de la ley general impugnada resulta inconstitucional, por haber sido ampliado por el Congreso de la Unión, sin**



contar con facultades expresas para tal efecto, invadiendo, restringiendo y anulando el aspecto sustantivo de las competencias constitucionales expresamente conferidas a los Municipios, al grado de distorsionar el sistema federal de distribución de competencias y provocar un deficiente e incorrecto desempeño de los Ayuntamientos como órganos de representación política en el ámbito del Gobierno Municipal y de las comunidades locales, **en lo que se refiere al ordenamiento territorial y uso del suelo, así como la planificación urbana.**

• **Segundo. La ley general impugnada, expedida por el Congreso de la Unión, viola la forma del Estado Federal, al no dejar margen de libre apreciación a los Estados y Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.**

El Congreso Federal no se limita al cumplimiento estricto de una función delegada por el Poder Constituyente, ni satisface los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica, para justificar la invasión de la competencia municipal en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano, en lo que concierne a su régimen interior y jurisdicción territorial.

El ordenamiento territorial y la consecuente regulación del uso de suelo y sus compatibilidades, como instrumento de planificación del desarrollo, **exige el ejercicio de una potestad administrativa previamente conferida a un determinado órgano o entidad**; en la medida en que es necesario que el mismo sea resultado de un proceso técnico-administrativo **que sirva para orientar el más adecuado desarrollo y localización de actividades económicas y sociales en un espacio determinado.**

En este esquema, **existen diversas variables físicas, medioambientales y socioeconómicas que** los urbanistas y otros especialistas requieren tomar en cuenta para sugerir las políticas públicas más adecuadas en un contexto particular específico, **que, por lo mismo, no pueden aplicarse en forma generalizada para todos los Municipios o centros de población.**



Por ello es que, en el ámbito de concurrencia de los tres órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos, **la ley que expide el Congreso de la Unión**, en términos del artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, **sólo puede establecer una regulación básica o estructural (de eficacia delimitativa)**, para posibilitar que los órdenes de Gobierno Locales y Municipales desarrollen sus propias potestades constitucionales.

• **Tercero. Las políticas de flexibilizar la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población como medios para hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, contrario a lo que supuso la exposición de motivos de la iniciativa de la ley general impugnada, no son nuevas ni eran incompatibles con la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.** La ley general impugnada establece criterios de la máxima flexibilización en la mezcla de usos de suelo y la máxima densificación de población y de construcciones que deben obedecerse, **con lo cual impone y regula a detalle los criterios que deben imperar en la ordenamiento territorial de asentamientos humanos y la planeación del desarrollo urbano, coartando la libertad de los Poderes locales y los Ayuntamientos** para configurar su respectivo régimen interior en el ámbito de sus competencias, sin considerar las necesidades particulares, preferencias y características políticas, sociales, históricas, económicas, biogeográficas, poblaciones y urbanísticas de cada Estado y Municipio.

Lo anterior, siendo que definir y detallar objetivos específicos, políticas públicas individuales y estrategias particulares, **implica el ejercicio de facultades administrativas discrecionales cuyo ejercicio debe estar orientado por la libre apreciación de las circunstancias y necesidades particulares de cada localidad.**

Por lo menos en lo que se refiere al Área Metropolitana de Monterrey y al centro de población localizado en el Municipio actor, **los instrumentos normativos expedidos al amparo de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos, avanzaron bajo la línea de pensamiento de que resulta necesario hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, flexibilizando en algunas zonas o distritos la mezcla de los usos del suelo y la densificación de los centros de población.**



Los instrumentos normativos invocados procuran la implementación de políticas de flexibilización de la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población como medios **para hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, de manera racional y democrática, por zonas o áreas estratégicas, también llamados distritos o polígonos de actuación, con la participación directa de los ciudadanos interesados, bajo los principios que inspiran los modelos de democracia participativa y deliberativa.**

Asimismo, tampoco restringen ni anulan el margen de libertad necesario para que cada Gobierno Municipal pueda realizar por sí mismo la apreciación y evaluación de las circunstancias particulares de cada centro de población y de los intereses y/o preferencias de sus habitantes, para elección de las políticas públicas de desarrollo urbano que se estimen convenientes o necesarias en un momento determinado.

La abrogada ley general no excluía otras alternativas, ni imponía el criterio de que la única opción viable era permitir indiscriminadamente en todo el país la mezcla de todos los usos de suelo y la máxima densificación en todas las zonas o distritos de todos los centros de población.

Con la ley general impugnada, todas las políticas públicas deben tender a la consolidación de los centros de población y a la no restricción de la voluntad de los propietarios o poseedores de los predios, terrenos o lotes en el aprovechamiento de los mismos, sin importar los intereses y/o preferencias de los habitantes de cada centro de población o ciudad (criterio bajo el cual pretende diluir la función social que el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, le atribuye al derecho de propiedad privada).

La Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos y Programa de Hábitat, como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Sostenibles para Todos; la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, el Plan Metropolitano 2000-2021 de Desarrollo de la Zona Conurbada de Monterrey y el Plan de Desarrollo Municipal del Municipio actor, permiten comprender que **a nivel internacional, regional y local se ha considerado conveniente y oportuno adoptar políticas públicas que permiten flexibilizar las normas urbanísticas que regulan la mezcla de los usos de suelo y la densificación de centros de población.**



Así, **en el ámbito local y municipal se han ejercido potestades públicas atendiendo a las particularidades y características propias de esta zona metropolitana y de los centros de población que la integran, siguiendo el mecanismo de participación ciudadana denominado "consulta pública" previsto por la propia ley general abrogada**, para la expedición de dicha clase de criterios normativos, y circunscribiendo la implementación de esa clase de políticas de flexibilización a "**zonas o áreas estratégicas**" o "**distritos de desarrollo específicos o políticos de actuación**", para el crecimiento ordenado de cada una de esas categorías de asentamientos humanos.

Así, **las impugnaciones hechas valer se relacionan estrechamente con las limitaciones impuestas en la ley general impugnada a la participación ciudadana**, que pretenden reducirla a meros actos testimoniales o de acompañamiento sin la fuerza política y jurídica suficientes para incidir positivamente en la toma de decisiones de las autoridades políticas democráticamente elegidas en los Estados y Municipios, en lo que al régimen interior del desarrollo urbano concierne.

Debe analizarse el contenido y alcance de los artículos 1, en todas sus fracciones, especialmente la número IV, 2, fracciones VIII, XIV y XXI, 3, en todas sus fracciones, particularmente VI, VII, XV y XVIII, 5, fracciones I y V, 6 y 7, en todas sus fracciones, particularmente I y II, 8, fracciones III, XI y XII, 9, fracciones I, III, X, XII, XII y XIV, 11, especialmente el segundo párrafo, 12, 14, 15, 16, 27, 28, 31, 32, en todas sus fracciones, particularmente I y VII, 33, fracciones III y IV, 34, 35, en todas sus fracciones, particularmente I, II, III, IV, V y VI, 48, 49, en todas sus fracciones, especialmente I, II, III y VII, y 50 de la ahora abrogada Ley General de Asentamientos Humanos; y 1, especialmente la fracción IV, 3, fracciones XII, XIX, XXXVI, XXXVIII, XXXIX y XL, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, especialmente las fracciones II y XX, 11, especialmente las fracciones I, III, XI, XVII, XIX y XXI, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 32, último párrafo, 34, especialmente las fracciones IV y VI, 37, 38, 40, 41, 44, 47, 52, especialmente las fracciones I, II y VII, 53, especialmente las fracciones IV y VI, 54, fracción IV, 59, 60, fracciones VII y IX, 71, fracciones I y II, 76, párrafo primero, y 93 de la ley general impugnada.

Mientras que la ley general impugnada restringe y anula el ámbito de libertad política y jurídica de las autoridades locales y municipales para la construcción de sus respectivos ordenamientos jurídicos en materia de asentamientos



humanos y de desarrollo urbano; por otro lado, **reduce la participación ciudadana y vecinal al mero análisis y reflexión de la problemática urbana**, por lo que ahora los ciudadanos y vecinos no pueden hacer ni exigir a las autoridades locales, propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, a los usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda interés social y popular, en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada ley general de la materia.

De tal suerte que, bajo la ley general impugnada, los artículos 1o., 39, 40, 41, 49, 115 y 133 constitucionales carecerían de eficacia democrática, pues aun y cuando en los Gobiernos Locales y Municipales existan autoridades políticas integradas por representantes elegidos democráticamente por los ciudadanos habitantes de cada entidad o Municipio; los principios, mandatos y obligaciones que derivan de dichos preceptos constitucionales y que deben regir la actuación de las autoridades estatales o municipales, quedarán sujetos a dicha ley general.

En el contexto normativo de la abrogada ley general de la materia, en términos de su artículo 35, las competencias de los Municipios previstas en los incisos a) y d), y penúltimo párrafo de la fracción V del artículo 115 constitucional, significaban la obligación de determinar: 1) las áreas que integran y delimitan los centros de población; 2) los aprovechamientos predominantes en las distintas zonas de los centros de población; 3) los usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos; 4) las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados; 5) la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como 6) las densidades de población y construcción, entre otras.

Con la ley general impugnada, conforme a su artículo 59, las facultades de planeación, zonificación, autorización de usos de suelo y de reglamentación, son reducidas y prácticamente anuladas mediante las obligaciones de 1) regular la mezcla de usos de suelo en las zonas de conservación; 2) de considerar compatibles y, por tanto, de "no separar" los usos de suelo residenciales, comerciales y centros de trabajo; 3) de permitir la densificación en las edificaciones; 4) de garantizar la consolidación de una red coherente de vialidades primarias, dotación de espacios públicos y equipamientos suficientes y de calidad.



Lo anterior, en el entendido de que **a través de la abrogación de la Ley General de Asentamientos Humanos, se eliminó la obligación a cargo de las Legislaturas de expedir disposiciones para determinar la proporción que debía existir entre las áreas verdes y las edificaciones destinadas a la habitación, servicios urbanos y actividades productivas**; es decir, de normas que salvaguardan la adecuada mezcla de usos de suelo que debían procurar los Municipios en el ejercicio de sus facultades de planeación, zonificación, asignación de usos de suelos o aprovechamientos predominantes para cada zona de los centros de población, y de reglamentación, mediante el establecimiento de usos y destinos permitidos, condicionados y prohibidos, de las disposiciones aplicables a los usos y destinos condicionados, a la compatibilidad entre los usos y destinos permitidos, así como a las densidades de población y construcción, entre otras.

Tal eliminación obedece a la intención de que no exista más una separación o mezcla adecuada entre usos de suelo predominantes, compatibles, condicionados y prohibidos, no obstante que la existencia de estas categorías normativas no impide la mezcla de usos de suelo, ni son contrarias a los principios de derecho a la propiedad urbana, coherencia y racionalidad, productividad y eficiencia o accesibilidad universal y movilidad, que introduce la ley general impugnada.

• **Cuarto. Violaciones al proceso legislativo de la ley general impugnada, que derivan del principio democrático y del sistema de representación política.** Las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión aprobaron los respectivos dictámenes de las Comisiones Legislativas **sin observar las formalidades esenciales que exige el principio democrático** contemplado en el artículo 72, en relación con los diversos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal y que prescribe el Reglamento del Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, **a fin de dar estudio y publicidad debidos para la auténtica discusión democrática a los dictámenes respectivos** que contenía los proyectos de la ley general impugnada.

De la revisión del proceso legislativo se puede advertir que **ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión turnó la iniciativa y minuta con proyecto de dicha ley general a sus respectivas Comisiones de Puntos Constitucionales**; de manera que los diputados y senadores encargados de estudiar y dic-



taminar no estuvieron en condiciones de participar en la discusión democrática del proyecto de ley respectivo.

Además, **no existe constancia de que los presidentes de las Comisiones Legislativas de la Cámara de Diputados** que sí participaron en el estudio y dictamen de la minuta con proyecto de la ley general impugnada, **hayan citado con la debida oportunidad a los integrantes de las comisiones respectivas a la sesión donde finalmente se aprobó el dictamen correspondiente.**

Asimismo, es claro que tanto en la Cámara de Diputados, como en la de Senadores, **se discutieron y aprobaron en las sesiones de doce y trece de octubre de dos mil dieciséis, los respectivos dictámenes** con el proyecto de la ley general impugnada, **sin haberse remitido a todos los diputados y senadores tales dictámenes para su conocimiento y estudio, sin haberse publicado tales dictámenes con la anticipación debida** en las gacetas parlamentarias correspondientes, **y sin encontrarse listados en el orden del día de cada una de dichas sesiones públicas la lectura ni la discusión de los mismos.**

En el caso de la Cámara de Senadores, **las comisiones involucradas supuestamente sesionaron, sin que exista constancia fehaciente de ello, el trece de octubre de dos mil dieciséis,** mismo día que les fue turnada con modificaciones la minuta con proyecto de ley remitida por la Cámara de Diputados, **sin que mediara convocatoria o cita de sus respectivos presidentes,** elaborando un supuesto dictamen sobre dicha minuta, respecto del cual **no existe constancia de que fuera remitida por el presidente de la Mesa Directiva de esa Cámara de Origen** para que finalmente se discutiera y aprobara el mismo día trece de octubre de dos mil dieciséis.

Así, los diputados y senadores que finalmente aprobaron la ley general impugnada, **no tuvieron ni se dieron tiempo suficiente para leer y comprender los alcances normativos de dicha ley,** lo que irresponsablemente anuló cualquier posibilidad real de generar discusión pública y auténticamente democrática que exige el artículo 72 constitucional.

Tan evidente fue la violación, que **el doce de octubre de dos mil dieciséis, un integrante de la Cámara de Diputados,** Juan Romero Tenorio, **interpuso una**



moción suspensiva para que el dictamen que contenía el proyecto de la ley general impugnada **fuera devuelto a comisiones** y existiera la posibilidad de atender las omisiones y contradicciones de dicha ley; moción suspensiva donde con evidente razón **se alegó que ninguno de los diputados presentes había tenido oportunidad de leer el dictamen que se pretendía aprobar sin mayor discusión ese mismo día**, pues ese dictamen, se afirmó, había sido presentado ese mismo día doce de octubre de dos mil dieciséis a la Comisión Legislativa correspondiente, apenas a las nueve de la mañana.

Ahora, **la moción suspensiva señalada fue desechada por votación económica de la mayoría de los diputados presentes**; sin embargo, **no se brindaron razones para justificar esa decisión**, no obstante que esa moción suspensiva se encontraba relacionada con el trámite del asunto (proyecto de la ley impugnada), que no se encontraba listado en el orden del día de esa sesión pública ni para su lectura ni discusión, y respecto del cual **no se alegó ni se justificó que fuera un caso de urgente u obvia resolución, calificados por el voto de las dos terceras partes de los presentes**, en términos de lo previsto en los artículos 59 y 60 del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Impugnaciones dirigidas a la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

• **Quinto. La facultad del Ejecutivo Local para ordenar la publicación e inscripción de los planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de territorio, vulnera la autonomía municipal y subordina al Municipio a dicho Poder.** Los artículos 9, fracción IX, 11, fracción I, y 56 de la ley local impugnada establecen la facultad del gobernador para ordenar la publicación en el Periódico Oficial Local e inscripción en el Registro Público de la Propiedad, de los planes y programas de desarrollo urbano, incluidos los municipales, lo cual **vulnera la autonomía de los Municipios** en el ejercicio de su potestad de formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal y la zonificación de su territorio, así como para expedir los reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia general, en términos de la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional; lo que conduciría a que el Municipio se viera impedido o entorpecido para concluir el proceso de expedición de las normas que integran el orden jurídico municipal en materia de desarrollo urbano.



Lo anterior, siendo que ni la Constitución Federal ni la local de Nuevo León prevén competencia a favor del Ejecutivo de la entidad federativa que lo habilite para que emita ese tipo de órdenes, lo cual distorsiona el sistema de distribución de competencias constitucionales.

El Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación hapreciado que, si con motivo de la distribución de funciones establecida por el Constituyente Local se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los Poderes de la entidad federativa, tal situación transgrede el principio de división de poderes.

• **Sexto. La previsión de que la etapa de verificación de congruencia de un proyecto de plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, sea anterior a su aprobación por parte del Ayuntamiento, viola la autonomía municipal y lo subordina al Gobierno Local.** Los artículos 10, fracción IV, 11, fracción I, 52 y 56 de la ley local impugnada establecen que la etapa de verificación de congruencia por parte del Gobierno del Estado debe ser anterior a la etapa de aprobación definitiva del proyecto final de plan o programa de desarrollo urbano municipal por parte del Ayuntamiento, lo que **viola la autonomía del Municipio** en ejercicio de su potestad de formular, aprobar y administrar sus planes de desarrollo urbano municipal y zonificación de territorio, previsto en la fracción V, inciso a), último párrafo del artículo 115 constitucional.

Resulta ocioso e ilógico que la etapa de verificación de congruencia de un plan o programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, con los demás instrumentos normativos que integren el sistema estatal de planeación urbana tenga lugar previo a la aprobación oficial y/o definitiva de tales instrumentos por parte del Ayuntamiento; ya que en ese supuesto no puede considerarse que exista una manifestación definitiva de voluntad por parte del órgano constitucionalmente facultado, respecto a su aprobación oficial y/o definitiva.

Tal previsión **viola el principio de división de poderes**, puesto que representa una intromisión injustificada del Gobierno Local en el desarrollo de una competencia del Municipio, que a su vez conduce a una dependencia y subordinación frente al pretendido dictamen de congruencia de un simple proyecto que no ha sido siquiera analizado por el Ayuntamiento a la luz de la participación ciudadana y vecinal.



Además, con tal previsión se **transgrede lo previsto en el artículo 44 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que establece que la etapa de verificación de congruencia es posterior a la aprobación del plan o desarrollo urbano municipal por parte de los Ayuntamientos.**

• **Séptimo. La previsión de que el Gobierno Local califique que el programa de desarrollo urbano municipal y/o zonificación de territorio, cumple con la ley de la materia y el procedimiento de consulta popular, viola la autonomía municipal.** El artículo 53, fracción IX, de la ley local impugnada, establece que el objeto del dictamen de congruencia que emita el Gobierno Local no sólo implica la evaluación del proyecto de plan o programa de desarrollo urbano y/o zonificación del territorio municipal, en comparación con los planes o programas que integren el nivel superior de planeación en el Sistema Estatal de Planeación, sino también **calificar si cumple con las normas contenidas en la ley de la materia y con el procedimiento de consulta popular;** lo que vulnera la autonomía municipal en el desarrollo de sus facultades de formular, aprobar y administrar tales planes, prevista en la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional.

Lo anterior es intromisión del Ejecutivo Local en los procesos de planeación urbana municipal y genera dependencia y subordinación municipal, **al permitir incluso al Gobierno Estatal objetar la legitimidad del proceso de consulta pública o calificar la validez de las disposiciones de tales planes y programas.**

Conforme a la **jurisprudencia P./J. 17/2011**, de rubro: "ASENTAMIENTOS HUMANOS. LOS MUNICIPIOS GOZAN DE UNA INTERVENCIÓN REAL Y EFECTIVA DENTRO DEL CONTEXTO DE LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL CONCURRENTES DE LA MATERIA.", el requisito concerniente a la obtención del dictamen de congruencia por parte de los Municipios como condición previa para estar en aptitud de ordenar la publicación e inscripción de un plan o programa de desarrollo urbano municipal que hubieren aprobado, se inscribe en el contexto del **Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo Nacional** y, en particular, en el **Sistema Estatal de Planeación Urbana**; por tanto, **el dictamen de congruencia debe circunscribirse a la verificación de la congruencia de los aspectos técnicos de las políticas públicas concernientes al ámbito**



de la planeación urbana, en la medida en que se relacionen con los niveles superior del sistema estatal de planeación urbana, pero **únicamente bajo criterios de congruencia, coordinación y ajuste, no de validez.**

Además, tal previsión **transgrede los artículos 10, fracción VII y 44 de la ley general de la materia, que establece la delimitación del objeto del dictamen de congruencia**, siendo que corresponde a las entidades federativas, analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, a través de dictámenes de congruencia estatal; y al Ayuntamiento, una vez que apruebe el plan o programa de desarrollo urbano, debe consultar a la autoridad competente local sobre la apropiada congruencia, coordinación y ajuste de dicho instrumento con la planeación estatal y federal.

• **Octavo. La previsión de que los planes y programas de desarrollo urbano entren en vigor después de treinta días hábiles siguientes a su publicación en el Periódico Oficial Local, viola la autonomía municipal, los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y genera subordinación al Ejecutivo Local.** El artículo 57 de la ley local impugnada establece que la entrada en vigor de los planes y programas de desarrollo urbano ocurrirá a los treinta días hábiles posteriores a su publicación en el Periódico Oficial de la entidad federativa, lo cual **viola la autonomía municipal** reconocida en la fracción V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, para fijar la fecha de entrada en vigor de dichos instrumentos normativos en sus artículos transitorios, siempre que no se disponga su aplicación retroactiva.

Tal previsión conlleva la **intromisión del Congreso del Estado en la configuración del orden jurídico municipal y en el proceso de planeación y administración urbana del Municipio**, y produce una dependencia y subordinación a una previsión no esencial que requiera ser homogeneizada en la totalidad del territorio local.

Además, **contraviene los principios de razonabilidad y proporcionalidad contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales**, porque no existe motivo que justifique condicionar la eficacia jurídica de la publicación y el inicio de la vigencia normativa de los planes y programas de desarrollo urbano municipal.



Máxime que el **artículo 78 de la Constitución de Nuevo León**, dispone que toda ley obliga desde el día de su publicación, sino es que la misma ley dispone otra cosa; en tanto que los **artículos 3 y 4 del Código Civil Local**, señalan que las leyes, reglamentos, circulares o cualquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial, sin perjuicio de que si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior. Inclusive, el **artículo 222, párrafo tercero, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León**, dispone que para que surtan efectos jurídicos los reglamentos y acuerdos de observancia general, aprobados por los Ayuntamientos, basta el simple hecho de que aparezcan publicados en el Periódico Oficial del Estado, y que si el documento publicado indica la fecha a partir de la cual debe entrar en vigor, los efectos jurídicos surten desde la fecha indicada.

• **Noveno. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Estado, transgreden la autonomía municipal y generan subordinación al Ejecutivo Local.** Los artículos 3, fracción LIV, 10, fracciones XX, XXI y XXVI, 50, último párrafo, y 328, de la ley local impugnada facultan a la citada secretaría para que: **1)** expida normas técnicas en materia de patrimonio cultural inmueble; **2)** emita criterios y normas técnicas de desarrollo urbano, normas sísmicas, planeación urbana, manejo de aguas pluviales, construcción, equipamiento, "entre otras"; **3)** establezca y vigile el cumplimiento de la normatividad técnica para *regular* el espacio público y la protección a la imagen y estética urbana en acciones inherentes a la localización e instalación de anuncios fijos o móviles, pantallas electrónicas y estructuras para la colocación de publicidad en el espacio público y privado dentro del Estado; lo que viola las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 constitucional.

Los preceptos impugnados rebasan el objeto constitucional del tipo de ordenamiento al que pertenecen, inclusive el delimitado por la ley general de la materia, que es la de sentar las bases normativas, formalidades, principios, procedimientos y requisitos conforme a los cuales los Municipios desarrollarán sus potestades normativas y administrativas.

Tales normas **generan una distorsión en el sistema de competencias constitucional, así como la concentración o consolidación del poder en el Ejecutivo**



Local, porque asigna a sus dependencias administrativas funciones normativas y administrativas no previstas en el orden constitucional ni en la ley general de la materia; no obstante que se relacionan íntimamente con la competencia municipal que reconocen las fracciones II, párrafo segundo, y V, inciso a), y último párrafo del artículo 115 constitucional, lo que **produce una intromisión, dependencia o subordinación municipal hacia ese Poder.**

• **Décimo. La facultad del Congreso Local para crear al Organismo de Planeación Urbana de la Zona Metropolitana (de Monterrey), viola la autonomía municipal.** Los artículos 20, párrafo segundo, y décimo transitorio, párrafo segundo, de la ley local impugnada prevén la creación de dicho organismo, lo cual **vulnera la facultad del Municipio para acordar o convenir libremente esquemas de asociación, coordinación y/o colaboración con el Gobierno Local y el resto de los Municipios de la zona metropolitana referida, para la creación y/o constitución de dicho organismo, o para el ejercicio conjunto de la función de planeación urbana,** según lo previsto en los artículos 115, fracciones II, párrafo primero, III, párrafo tercero, y VI, y 116, fracción VII, segundo párrafo, de la Constitución Federal.

Atendiendo a los referidos preceptos constitucionales, los Poderes Ejecutivos Locales y los Ayuntamientos pueden celebrar convenios de asociación, coordinación y/o colaboración, para el ejercicio o gestión conjunta de determinadas funciones públicas o la prestación de ciertos servicios públicos, entre las cuales se encuentra la planeación urbana.

Ni en la Constitución Federal ni en la local de Nuevo León, ni en la ley general de la materia, se contempla en forma expresa la facultad de las Legislaturas Locales para crear organismos descentralizados que desarrollen la función pública de planeación urbana o de gestión de las demás funciones o servicios públicos municipales.

Cabe destacar que el artículo 157 de la Ley de Gobierno Municipal Local establece que el Municipio, previa aprobación de su Ayuntamiento, **podrá convenir y acordar** con otros Municipios, los Gobiernos Local y Federal, la coordinación que se requiera, a efecto de participar en la planeación y programación del desa-



rollo municipal, en la ejecución de acciones conjuntas para cumplir con los fines de la administración pública municipal.

A su vez, el diverso 158 del mismo ordenamiento, señala que el Municipio **podrá celebrar convenios de coordinación o colaboración administrativa** con otros o varios Municipios, con los Gobiernos Estatal y Federal, para la constitución y el funcionamiento de Concejos Intermunicipales de Colaboración para la planeación y ejecución de programas y acciones de interés mutuo; para la adquisición en común de materiales, equipo e instalaciones para los servicios municipales, la adquisición de bienes y servicios por medio de convenios marco o compras consolidadas que le representen mejores condiciones de compra; la contratación en común de servicios de información, servicios de mantenimiento o de asesoría especializada; la ejecución y el mantenimiento de obra pública; y las demás que consideren convenientes, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales respectivos.

Por su parte, el artículo 159 de la Ley de Gobierno Municipal citada, dispone que **los Municipios podrán suscribir convenios de coordinación** (que son aquellos que tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o en parte, respecto de la materia correspondiente); **y convenios de asociación con objeto común** (que son aquellos en los que las partes se proponen a prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo paramunicipal en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en términos del acuerdo que al efecto adopten).

• **Décimo primero. El Congreso Local viola la forma del Estado Federal y la autonomía municipal, pues al ampliar el objeto de la ley local impugnada, no deja margen de libre apreciación a Municipios para que, atendiendo a sus particularidades, apliquen sus propias políticas urbanas y establezcan las normas y actuaciones urbanísticas necesarias para cumplir con los fines esenciales de la materia, previstas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal.** Los artículos 1, fracciones I, II, III y IV; 3, fracciones XXIII, XCV, XCVI y XCVII, 79, fracción III, 86 y 111 de la ley local impugnada, violan el



artículo 124 constitucional, en relación con los diversos 10, fracción I, y 52, fracciones I y VII, de la ley general de la materia, así como el 115, fracción V, incisos a), d) y f), de la Constitución Federal, pues el Congreso de Nuevo León, **al ampliar el objeto de la Ley, vulnera la forma de Estado Federal (descentralización del poder público).**

El objeto de la ley local impugnada fue ampliado de manera novedosa y **atribuye al Congreso Local facultades de fijar normas para ordenar el uso del territorio y para fijar criterios** que le permitieran intervenir de forma directa en la definición **en el ámbito de la planeación urbana y políticas urbanas** (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación). Ese cambio de objeto llevó al Congreso Local a regular aspectos y detalles nunca antes abordados en la historia de las leyes estatales en materia de asentamientos humanos.

La ampliación del objeto llevó al Congreso Estatal que podía **determinar el contenido y alcance que los Municipios debían dar a las disposiciones concernientes a la planeación urbana, zonificación la del territorio y regulación de la mezcla de usos del suelo.**

El Congreso Local se atribuyó competencia para establecer que la zonificación que se previera en los planes o programas de desarrollo urbano municipal, debía obedecer a los **criterios: 1)** Que solamente en las zonas de conservación se puede **regular la mezcla de usos de suelo** y sus actividades; **2)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, **se deben permitir y considerar compatibles los usos residenciales, comerciales y centros de trabajo, quedando prohibido establecer una separación entre los mismos**, siempre y cuando éstos no amenacen la seguridad, salud e integridad de las personas, o rebasen la capacidad de los servicios de agua, drenaje y electricidad o la movilidad; y, **3)** Que en las zonas que no se determinaran como de conservación, se deberá **permitir la densificación en las edificaciones.**

El Congreso Local, con la ampliación del objeto de la ley, llega al extremo de establecer que las **políticas y programas de movilidad deberán promover los usos del suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.**



Así, ignoró deliberadamente que actúa como Poder Constituido y no Constituyente, lo que le obliga a respetar los límites de su facultad legislativa, acorde con los artículos 40, 41, párrafo tercero, y 115, fracción V, incisos a), d) f) y h), 124 y 133 de la Constitución Federal.

El Poder Legislativo Local no debió guiarse enteramente por la ley general de la materia, porque su conducta debe siempre respetar los principios fundamentales o mandatos de optimización del Pacto Fundamental.

Con lo anterior, **se agotó y anuló el ámbito de libertad política y técnica para que los Municipios puedan configurar su régimen interior bajo los principios democráticos que inspiran el pacto federal y el sistema de distribución de competencia constitucionales**; pues de manera injustificada amplió el objeto de la ley estatal impugnada, pretendiendo imponer bajo el principio de jerarquía normativa, la orientación y contenido de las políticas públicas de ordenamiento territorial y urbanas (crecimiento, conservación, mejoramiento y consolidación), así como reglas y prohibiciones específicas relacionadas con la forma en que pretende que las autoridades municipales ejerzan sus atribuciones al expedir planes y programas de desarrollo urbano municipal, **al grado de prescribir un único modelo de desarrollo urbano, de total flexibilización, para que prevalezca en todos y cada uno de los Municipios y centros de población, sin importar sus contextos particulares y la opinión de las comunidades locales y regionales.**

• **Décimo segundo. Falta de competencia del Congreso de Nuevo León para regular de manera sustantiva y fijar criterio en lo relativo al ordenamiento territorial, uso del suelo, desarrollo urbano, planificación urbana municipal (fundación, crecimiento, mejoramiento, consolidación y conservación), así como zonificación y movilidad urbana.**

El Congreso Estatal no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer que las políticas y programas de movilidad deberán promover los usos de suelo mixtos, la distribución jerárquica de equipamientos, favorecer una mayor flexibilidad en las alturas y densidades de las edificaciones y evitar la imposición de cajones de estacionamiento.



Lo anterior, porque en el esquema del proceso técnico-administrativo existen diversas variables físicas, medioambientales y socioeconómicas que los urbanistas y otros especialistas requieren tomar en cuenta para sugerir las políticas públicas más adecuadas en un contexto particular específico, que por lo mismo no pueden aplicarse de forma generalizada para todos los Municipios o centros de población.

• **Décimo tercero. El Congreso Local se extralimitó en su facultad legislativa, vulnerando la forma del Estado federal, al imponer un único modelo de desarrollo urbano y establecer a detalle los contenidos y estrategias normativas que deberán seguir todos los Municipios de la entidad, quedando prácticamente sin libertad de elección en cuanto a las políticas públicas o estrategias que puedan emplear para la consecución de los fines establecidos en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, generando desregulación del sector inmobiliario y maximizar las utilidades de los inversores.** Lo anterior, a diferencia del criterio bajo el cual se discutió y aprobó la expedición de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

La ley local impugnada impone un único modelo de desarrollo urbano, donde, en consonancia con las posturas y el discurso que a lo largo de los años han manifestado los desarrolladores inmobiliarios, se produce la desregulación del sector inmobiliario, para maximizar las utilidades o beneficios económicos de las inversiones que se realizan en este sector de la economía, en perjuicio del orden público y el interés social.

Los artículos 3, 11, 79, 86, 88 y 111 de la ley local impugnada, no se limitan a desarrollar normas básicas para ordenar el uso del suelo ni los asentamientos humanos; por el contrario, bajo el pretexto de fijar criterios que garanticen una efectiva congruencia, coordinación y ajuste entre los dos niveles de gobierno para la planeación de acciones en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, **se regula de forma amplia, detallada y sistemática la manera en que todos y cada uno de los Municipios deberán ejercer sus facultades de planeación;** situación que produce vulnerabilidad política y jurídica en perjuicio de ente municipal, en cuanto al libre y responsable desarrollo de sus facultades constitucionales.



Contrario a lo que se supuso en la exposición de motivos de la iniciativa de la ley local impugnada, **las políticas de flexibilizar la mezcla de usos de suelo y la densificación de centros de población no son nuevas** ni constituyen por sí mismas la solución a todos los problemas y desafíos en la planeación y regulación del desarrollo urbano; tampoco eran incompatibles con las prescripciones de la abrogada Ley General de Asentamientos Humanos.

Por lo menos en lo que se refiere al Área Metropolitana de Monterrey y al centro de población localizado en el Municipio actor, **los instrumentos normativos expedidos al amparo de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano, avanzaron en la línea de que resulta necesario hacer más eficiente el aprovechamiento del territorio, flexibilizando en algunas zonas o distritos la mezcla de los usos de suelo y la densificación de los centros de población.**

• **Décimo cuarto. La ley local impugnada viola el principio de progresividad, en cuanto a descentralización política se refiere, la función democrática del régimen municipal y reduce la participación ciudadana.** El Congreso de Nuevo León al expedir la ley local impugnada, viola el artículo 23, punto 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con las Directrices Internacionales sobre Descentralización y Fortalecimiento de las Autoridades Locales, expedidas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, así como la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles, aprobada el veinte de octubre de dos mil dieciséis en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (HABITAT III), en el marco del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HÁBITAT).

En comparación con los artículos 19, 20 y 22 de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, la ley local impugnada elimina las disposiciones en las que se establecía que, en los procesos de actualización o modificación de los planes y programas de desarrollo urbano, la participación ciudadana constituía una forma de coadyuvancia entre vecinos y autoridades municipales, y que podía darse a través del ejercicio de derecho de petición previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal, o bien a través de la denuncia ciudadana o de la consulta pública.



El artículo 426, fracción I, de la ley local impugnada, establece que las materias comprendidas en la participación ciudadana son aquellas que se relacionan con la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano y sus modificaciones, que son formas de contraloría. En cambio, **la ley abrogada establecía que la participación ciudadana comprendía la vigilancia social como una forma de coadyuvancia directa y no sólo como mecanismo de contraloría social.**

Así, **se reduce la participación ciudadana al mero análisis y reflexión de la problemática urbana**, por lo que ahora los ciudadanos no pueden hacer, ni exigir, a las autoridades locales propuestas significativas en aspectos relevantes como la determinación y control de la zonificación, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, ni la construcción y mejoramiento de la vivienda de interés social y popular, **en comparación con los derechos que comprendía la participación ciudadana en la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local.**

• **Décimo quinto. La previsión de que exista un decreto del Gobierno Federal o Local para determinar áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, viola la competencia municipal.** El artículo 136, fracción III, inciso a), de la ley local impugnada, **restringe la facultad de los Municipios para determinar**, a través de la zonificación primaria del territorio municipal, como áreas no urbanizables, las zonas de conservación ambiental o de preservación ecológica, al condicionar su constitución y delimitación a la **previa existencia de un decreto del Gobierno Federal o Local**, lo que vulnera la fracción V, inciso a), y último párrafo, del artículo 115 de la Constitución Federal, en relación con lo previsto en los diversos 8, fracciones V, VIII y XV, 10, 46, párrafo cuarto, y 77 Bis, fracción IV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En el artículo 121, fracción III, inciso a), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, se establecía que correspondía a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasificarían como: I. Áreas urbanas o urbanizadas; II. Áreas de reserva para el



crecimiento urbano o urbanizables; y, III. Áreas no urbanizables, entre otras causas, por razones de preservación ecológica.

El artículo 136 de la ley local impugnada, ahora dispone que corresponde a los Municipios formular, aprobar y administrar la zonificación de su territorio, la que deberá establecerse en los programas de desarrollo urbano de centros de población, en donde las áreas que integran y delimitan los centros de población o zonificación primaria se clasifican como: I. Áreas urbanas o urbanizadas; II. Áreas de reserva para el crecimiento urbano o urbanizables; y, **III. Áreas no urbanizables, en los siguientes términos: a) por causa de preservación ecológica, decretadas por la Federación o el Estado conforme a la legislación aplicable.**

El agregado que se destaca en la ley local impugnada **viene a condicionar y restringir las razones por las cuales un área determinada pudiera clasificarse como área no urbanizable por causa de preservación ecológica**, por cuanto **exige que exista un decreto al respecto por el Gobierno Federal o Local conforme a la legislación aplicable.**

• **Décimo sexto. Las previsiones relativas a la cesión de áreas municipales, viola la competencia del Municipio.** El artículo 210, párrafos octavo y noveno, de la ley local impugnada establece que **la cesión de áreas municipales deberá realizarse por una sola ocasión y que no podrá exigirse cesión adicional a la realizada con la acción de crecimiento previamente autorizada**, y que **en la densificación en fraccionamientos autorizados que incluya el cambio de uso de suelo diferentes al habitacional, no será exigible área de cesión municipal**, lo que vulnera los principios consagrados en los artículos 115, fracción IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

Tal precepto desconoce la prerrogativa constitucional consistente en que la hacienda pública municipal se formará de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y que en todo caso percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, "**consolidación**", traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; y **que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones**; puesto que sólo estarán exentos los bienes de domicilio público de



la Federación, los Estados o 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.

Acorde con los artículos 10, fracciones XII y XXI, 57 y 76 de la ley general de la materia, se advierte que es **responsabilidad de la Legislatura Local establecer en favor de las haciendas municipales, sin exención alguna** (salvo las autorizadas constitucionalmente), **las contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, su división, fraccionamiento y consolidación**, y para el financiamiento e instrumentación del ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y la recuperación del incremento de valor de la propiedad inmobiliaria generado por la "**consolidación**" y el crecimiento urbano; además de prever las especificaciones **que garanticen que se efectúen las donaciones y "cesiones" correspondientes a las vías públicas locales, "equipamientos" y "espacios públicos" que se requieran para el desarrollo y bien funcionamiento de los centros de población**; así como establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, **garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del "polígono sujeto a densificación"**.

Así, **los preceptos impugnados contravienen la ley general**, cuando prevén que: **1)** los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos; **2)** las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras; **3)** las leyes locales deben establecer disposiciones tendentes a que los planes y programas de desarrollo urbano que implementen acciones de densificación, garanticen una dotación suficiente de espacios públicos por habitante y conectividad con base en las normas aplicables, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes dentro del polígono sujeto a densificación; **4)** el principio de protección y progresividad del espacio público implica, entre otras cosas, fomentar la creación de espacio públicos, los cuales podrán ampliarse o mejorarse, nunca verse disminuidos; **5)** que los planes o programas municipales de desarrollo, de conurbaciones y de zonas metropolitanas, defini-



rán la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo establecido por las normas oficiales mexicanas aplicables, y que se deben privilegiar la dotación y preservación del espacio público para, entre otras cosas, el deporte, los parques y las plazas, de manera que cada colonia, barrio y localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las normas mencionadas; **6)** los planes o programas municipales de desarrollo urbano deben incluir los aspectos relacionados con la creación del espacio público y las alternativas para su expansión; y, **7)** los Municipios deben vigilar y promover que el espacio público tenga una cobertura suficiente.

• **Décimo séptimo. La previsión relativa al "área libre complementaria", viola la competencia municipal en la prestación de los servicios públicos, así como el principio de protección y progresividad del espacio público.** El artículo 210, párrafo décimo, de la ley local impugnada, establece que **en densificaciones ubicadas dentro de fraccionamientos previamente autorizados que impliquen nuevas construcciones, se dejará área libre complementaria a razón del 8% sobre el área del predio libre de afectaciones, excepto en construcciones habitacionales de cuatro unidades o menos;** regla que no satisface los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la **creación y ampliación del espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, en los casos de zonas sujetas a políticas de densificación;** lo cual vulnera los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal.

El precepto impugnado conlleva que el Municipio no se encuentre en condiciones de prestar adecuadamente los servicios públicos que le corresponden por lo siguiente:

1. El "área libre complementaria" no es una figura jurídica que signifique la cesión de terreno en propiedad a los Municipios, ya que el dominio sobre el mismo se mantiene en el desarrollador, de tal manera que no es auténticamente un espacio público que pueda disponer el ente municipal para destinarlo a fines públicos, no obstante que **la ley general prevé que los fraccionadores y desarrolladores están obligados a ceder terreno al Municipio para ser destinados a áreas verdes y equipamientos;**



2. Las acciones que impliquen la densificación de los centros de población conllevan la necesidad de adecuar los espacios públicos e infraestructuras, lo que no puede ocurrir si el derecho de propiedad sobre el "área libre complementaria" sigue bajo la titularidad del desarrollador;

3. La ley estatal debe establecer las disposiciones que garanticen la dotación suficiente de espacios públicos por habitante, por medio de la adquisición y habilitación de espacios públicos adicionales a los existentes, lo que no se satisface con el "área libre complementaria";

4. La ley estatal, de acuerdo con el principio de protección y progresividad del espacio público, **debe fomentar la creación y ampliación de los espacios públicos, evitando que puedan verse disminuidos**; disminución que ocurre cuando se permite la densificación (incremento de la población o de la vivienda) sin el incremento proporcional del espacio público correspondiente;

5. No se garantiza la dotación de espacio público en cantidades no menores a lo que establezcan las normas internacionales u oficiales aplicables, de manera que cada colonia, barrio o localidad cuente con la dotación igual o mayor a la establecida en las mencionadas normas;

6. No se permite que los planes o programas municipales de desarrollo urbano puedan incluir los aspectos relacionados con la creación de espacio público y las alternativas para su expansión, sin que ello impacte negativamente las finanzas públicas municipales;

7. Se dificulta e impide promover eficazmente que el espacio público tenga una cobertura suficiente, no obstante que su creación constituye una causa de utilidad pública y un aspecto que debe fomentarse para cumplir con los principios de política pública que se enumeran en el artículo 4 de la ley general de la materia.

• **Décimo octavo. La previsión de que por lo menos el 30% del área de cesión municipal se destine a jardines, viola la autonomía municipal.** Los artículos 210, párrafos cuarto y sexto, y 250, fracción I, de la ley local impugnada, establecen que las áreas de cesión municipal podrán diseñarse como plazas,



jardines "y lagunas", con la única restricción que por lo menos el 30% deberán ser jardines; lo cual permitiría que el 70% de área de cesión municipal pudiera darse bajo el diseño de una "laguna"; lo cual viola los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, V, último párrafo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 4, fracción VII, y 76, párrafo segundo, de la ley general de la materia, que establecen como requisitos del espacio público (área de cesión municipal) su "habitabilidad" y que no sean residuales ni estén ubicados en "zonas inundables" o de riesgos.

Las previsiones impugnadas, no satisfacen los principios que orientan la política pública adoptada en la ley general de la materia para la creación de espacio público que servirá para calles, banquetas, parques y jardines, que son servicios públicos que corresponde prestar al Municipio por disposición constitucional.

• **Décimo noveno. La obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines viola los principios de certeza y seguridad jurídica en relación con su destinatario.** Los artículos 210, fracción X, 230, fracción III y 234 de la ley local impugnada, establecen la obligación de ceder áreas municipales para la constitución de parques, plazas, jardines, a cargo de quien solicite la autorización de subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado, lo cual **no genera certeza y seguridad jurídica para determinar si esa obligación se actualiza a cargo de quien solicite la autorización de la subdivisión o parcelación de un predio no comprendido en fraccionamiento autorización.**

La ambigüedad de tales preceptos impide afirmar de forma categórica e indubitable que la subdivisión de un predio no comprendido en fraccionamiento autorizado genera realmente la obligación de ceder las áreas que corresponden al Municipio.

Además, **se limita esa obligación de ceder área municipal a aquellos predios con uso de suelo habitacional, excluyendo el resto de los predios con usos de suelo comercial, de servicios o industrial**, lo cual no ocurría con la abrogada Ley de Desarrollo Urbano local, y se vulneran los artículos 115, fracciones III, inciso g), y IV, inciso a), y párrafo segundo, y 133 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 57 y 76 de la ley general de la materia.



• **Vigésimo.** La previsión relativa a que el Municipio requiera una autorización judicial previa para ejecutar clausuras y suspensiones de obras, viola la autonomía municipal, el principio de autotutela administrativa y lo subordina al Poder Judicial Local. Los artículos 367, párrafo segundo, 368, 370, 375, 376 y 382, párrafos segundo, tercero y cuarto de la ley local impugnada, establecen como condición para que los Municipios puedan ejecutar **clausuras y suspensiones de obras** que incumplan con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, **de una autorización judicial previa**, lo que vulnera la autonomía municipal.

De lo resuelto por ese Alto Tribunal en la **controversia constitucional 1/95**, se desprende que en el ejercicio de su potestad de mando, **la administración pública municipal no se encuentra sujeta a la jurisdicción de los Tribunales de Justicia Administrativa, mucho menos a la potestad jurisdiccional de los tribunales locales**, puesto que opera bajo el principio de autotutela administrativa, y que **la intervención de la jurisdicción administrativa solamente se actualiza cuando se suscita la impugnación por parte de los particulares que resulten afectados por el acto administrativo.**

Por autotutela administrativa entendemos la capacidad de la administración pública de imponer su voluntad e incluso ejecutarla sin necesidad de acudir a los Jueces y tribunales para imponer sus decisiones. Así, las normas impugnadas **transgreden los principios de división de poderes, supremacía constitucional y de autonomía municipal, en su vertiente de autotutela administrativa**, ya que desconocen que el Municipio, por conducto de su Ayuntamiento o de la administración pública municipal, constituyen un **auténtico órgano de gobierno dotado de autonomía constitucional**, siendo que tales previsiones lo colocan en una situación de **subordinación frente al Poder Judicial**, pues las autoridades administrativas ya no podrán imponer medidas de seguridad como suspensiones o clausuras, sino sólo cuando sea producto de una resolución judicial.

Por tanto, las normas impugnadas impiden que, en materia de asentamientos humanos, el Municipio ejerza por sí y ante sí sus facultades administrativas y ejecutivas, para imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas, como son las suspensiones y clausuras, a los particulares que infrinjan las disposiciones respectivas, sin necesidad de acudir previamente a los tribunales judiciales.



• **Vigésimo primero.** Las previsiones relativas al fraccionamiento del suelo y constricción de vivienda, que obligan al Municipio a cubrir el costo o gastos inherentes a los servicios de alumbrado público y recolección de basura en un fraccionamiento en proceso de urbanización, violan su autonomía hacendaria. Los artículos 208, fracciones V y XIV, 214, fracción VI, incisos a) y b), 258, fracciones V, VI, VII, VIII y IX, y 287, fracciones IV y V, de la ley local impugnada, regulan de forma exhaustiva la regulación del momento y condiciones bajo las cuales, por un lado, **los promotores pueden comenzar a recibir los beneficios económicos del proceso de urbanización aún inconcluso** y, por otro, las **circunstancias en que los Municipios deben asumir el costo financiero de los servicios de alumbrado público y recolección de basura de un fraccionamiento** (a diferencia del resto de los servicios públicos municipales), **aun cuando el promotor o desarrollador no haya obtenido la constancia de terminación de obras y liberación de garantías, y tampoco se haya materializado la municipalización de los servicios públicos.**

Lo anterior, siendo que el artículo 205, fracción VI, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, establecía que **el titular de la autorización** de un fraccionamiento habitacional de urbanización inmediata, **estaría obligado a cubrir los gastos de los servicios** de agua potable, drenaje, sanitario, alumbrado público, recolección de basura y mantenimiento de la arborización **hasta la fecha de la recepción por el Municipio de las obras y servicios terminados del fraccionamiento; sin excluir, como ahora lo hacen las normas impugnadas, el alumbrado público y la recolección de basura.**

Por tanto, **el Congreso Local se arroga la facultad del Municipio de regular la forma y términos en que pueden celebrarse las operaciones de venta y administrar los servicios públicos de su competencia.**

• **Vigésimo segundo.** La reducción de plazos para que el Municipio resuelva las solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones, viola su autonomía en la regulación de procedimientos administrativos y los plazos para resolver. Los artículos 259, 305, segundo párrafo, 309 y 319 de la ley local impugnada, reducen prácticamente todos los plazos previstos en lo que se refiere al ejercicio del Ayuntamiento de sus potestades respecto a la **determinación y regulación de los plazos previstos para que las autoridades resuelvan las**



solicitudes de permisos, licencias o autorizaciones en el ámbito de sus competencias, lo cual viola la autonomía municipal, la división de poderes y la supremacía constitucional, pues ello desconoce la competencia constitucional de los Municipios para regular las materias y procedimientos administrativos que le corresponden, pues no se consideran las capacidades institucionales ni la complejidad de revisar cada solicitud, para efectos de determinar los tiempos de revisión de papelería, trámite, autorización y expedición de licencias.

La Legislatura Local distorsiona el sistema de competencias constitucional, porque agota de forma exhaustiva la regulación de todos los aspectos relacionados con procedimientos administrativos formales o constitutivos a partir de los cuales se conforma la voluntad oficial de la administración pública municipal, respecto a las pretensiones de autorización de los interesados para llevar a cabo acciones urbanas previstas en la ley de la materia. Lo anterior, **coloca a los Municipios como meros ejecutores de normas, sin permitir que tengan un razonable margen de libertad para regular procedimientos administrativos y los plazos para resolver**, conforme a sus necesidades y condiciones particulares.

• **Vigésimo tercero. La vigencia indefinida de permisos, autorizaciones y licencias viola la autonomía municipal y los principios de certeza y seguridad jurídica.** Los artículos 291, fracción I, 304, fracción I, y 313 de la ley local impugnada, establecen para efectos prácticos que **la factibilidad de urbanización, la fijación de lineamientos generales de diseño urbano, el proyecto urbanístico y el plano de rasantes, licencias de uso de suelo y de construcción tendrán vigencia indefinida** (sólo para el proyecto ejecutivo se establece una vigencia de 4 años), violan la autonomía municipal, división de poderes y supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local establecían vigencias definidas para todas las autorizaciones.

Lo anterior genera incertidumbre e inseguridad jurídica respecto al momento o lapso de tiempo dentro del cual el titular del permiso, licencia, dictamen de factibilidad o autorización, puede ejercer la prerrogativa que en el mismo se consigne; no obstante que es un hecho notorio que las condiciones sociales, económicas, culturales, medioambientales, jurídica y de infraestructura en los centros de población no son estáticas, sino dinámicas.



Tal regulación no es un medio adecuado que sirva a un fin constitucionalmente legítimo, pues distorsiona el ámbito de competencia constitucional del Municipio en materia de planeación, administración y urbana, al grado de que puede llegar a impedir que el desarrollo de las mismas surta el efecto útil deseado. Ello es así, pues si con motivo del desarrollo inadecuado de la función legislativa del Congreso Local, se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de los Municipios, ello transgrede el principio de división de poderes.

Cualquier autorización incorpora una serie de prerrogativas en favor de su titular, motivo por el cual los Jueces podrían llegar a considerar que la posterior entrada en vigor de una norma general no puede modificar o extinguir derechos o la situación jurídica particular surgida con anterioridad al plan o programa, aun a pesar de que el titular de la prerrogativa conferida a través del permiso, licencia o autorización de vigencia indefinida, aún no fuera ejercida.

Los preceptos impugnados, además, **resultan contradictorios con el artículo 93, último párrafo, de la propia ley local impugnada**, el cual establece que la modificación total o parcial de los planes o programas de desarrollo urbano se hará sin perjuicio de las vigencias de los permisos, licencias, autorizaciones o cualquier otro derecho adquirido, que hayan obtenido los particulares de conformidad con los planes o programas antes de su modificación o confirmación.

• **Vigésimo cuarto. El Congreso del Estado desarrollo deficientemente su función legislativa en lo que se refiere a la regulación de aspectos relacionados con la resiliencia urbana en materia de prevención de riesgos, en perjuicio del Municipio, la certeza y seguridad jurídica, la razonabilidad y proporcionalidad, la división de poderes y la supremacía constitucional.** Aunque la ley local impugnada tomó una parte de la estructura y contenido de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, **dejó de recoger lo que establecía el artículo 195 de dicha ley**, que entre otras cosas establecía que los Municipios debían prever en sus programas de desarrollo urbano de los centros de población, **que las áreas de reserva de suelo para el crecimiento urbano cumplieran con las siguientes características:** a) Que no tuvieran pendientes mayores al 45%; b) Que el suelo no tuviera fallas o fracturas geológicas; c) Que no fuera susceptible de derrumbes o deslizamientos; d) Que no sea colapsable, dispersivo, granular suelto o corrosivo; e) Que no sea expansivo; f) Que no sea inundable o pantanoso; g) Que no se encuentre dentro de la franja de protección de



la cota de máximo crecimiento hidráulico indicado por las autoridades correspondientes; h) Que el área no esté contaminada o esté expuesta a la contaminación generada en sitios cercanos; e, i) Que no existan ecosistemas en equilibrio ecológico o recursos naturales endémicos, entre otras.

Indica que se dejó de recoger lo establecido en el artículo 196, fracción I, de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Local, que preveía una regla concreta para controlar acciones de crecimiento urbano en terrenos con pendiente natural, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, consistente en la prohibición expresa y categórica del desarrollador de cualquier acción urbana en terrenos con pendiente natural mayor al 45%.

De igual manera, **la ley local impugnada modificó sustancialmente el enfoque de lo que establecía el artículo 121, fracción III, inciso b), de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano Estatal**, que preveía un **principio general de prevención en materia de planeación urbana por cuestiones de riesgo**, como medida tendiente a promover e incrementar la resiliencia urbana, al establecer que la zonificación primaria del territorio, **debía considerar áreas no urbanizables por "prevención de riesgos"**; mientras que ahora el artículo 136, fracción III, inciso c), de la ley local impugnada, establece que la zonificación primaria del territorio debe considerar áreas no urbanizables **"por altos riesgos mitigables conforme lo determinen los atlas de riesgo federal, estatal o municipal"**, puesto que la eficacia delimitativa de las eventuales medidas de mitigación no pueden prejuzgarse desde el nivel de planeación urbana, donde las políticas de zonificación se determinan en función de estudios generales o información a nivel de zona, no en estudios a nivel detalle de un predio o de una parte del mismo.

El cambio de enfoque provoca que sea mucho más complicado y costoso justificar que en un plano de zonificación primaria se prevea una determinada área bajo la clasificación de área no urbanizable **"por altos riesgos no mitigables"**, cuando antes esa clasificación de área no urbanizable sólo debía atender a la **"prevención de riesgos"**, lo que **hacía más sencillo proteger desde el ámbito de la planeación urbana la seguridad e integridad físicas de las personas y sus bienes**.



• **Vigésimo quinto.** La omisión de prever una partida presupuestal para el financiamiento de proyectos de alcance e interés metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, viola la autonomía del Municipio, al no permitir ejercer sus funciones. El artículo 42, párrafos primero y quinto, de la ley local impugnada, prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Local incluya en el presupuesto de egresos del Estado una partida presupuestal para financiar proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, y que **los Municipios que constituyan asociaciones intermunicipales, así como fondos e instrumentos financieros** para ejecutar acciones, obras o servicios públicos de interés común para el desarrollo metropolitano, podrá ser con el apoyo y asistencia del Estado; sin embargo, **la sola previsión de tales posibilidades es insuficiente para lograr los fines del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal**, lo cual, asimismo, vulnera la competencia del Municipio, los principios de certeza y seguridad jurídicas, así como la supremacía constitucional.

El Congreso Local soslaya que **la previsión de una partida presupuestal en el presupuesto de egresos del Estado para financiar los proyectos de alcance metropolitano** previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, **es una necesidad y obligación jurídica**, es decir, **una responsabilidad que deriva de un imperativo legal y constitucional, no una prerrogativa de ejercicio potestativo**.

En el artículo 27, párrafo tercero, constitucional, se establece como imperativo el dictado de "**medidas necesarias**" para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, "**a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población**", entre otras.

Por su parte, en el artículo 115, fracciones V y VI, constitucional, se dispone también que **los Municipios**, en términos de las leyes federales y locales, **estarán facultados para participar en la formulación de planes de desarrollo regional**, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia; y que **cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios**; mientras que cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de



dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, **planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.**

El artículo 33 de la ley general de la materia señala que las zonas metropolitanas o conurbaciones ubicadas en el territorio de uno o más Municipios de una misma entidad federativa, serán reguladas por la legislación local y **se coordinarán con las autoridades federales y estatales**, atendiendo a los principios, políticas y lineamientos de esa ley, y que los Gobiernos Locales y Municipales planearán de manera conjunta y coordinada su desarrollo, con la participación efectiva de la sociedad, así como para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

El artículo 36 de la citada ley general, dispone que para lograr una eficaz gobernanza metropolitana, **se establecerán mecanismos e instrumentos de carácter obligatorio que aseguren la acción coordinada institucional de los tres órdenes de gobierno y la participación de la sociedad**; que la gestión de zonas metropolitanas o conurbaciones se efectuará a través de una comisión de ordenamiento metropolitano o de su conurbación, según se trate, quienes participarán en el ámbito de su competencia para cumplir con los objetos y principios de esa ley; que tendrán como atribuciones coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento; y **los mecanismos y fuentes de financiamientos de las acciones metropolitanas contemplando, entre otros, el fondo metropolitano.**

Por su parte, el artículo 3 de la Ley de Gobierno Municipal Local, establece que las relaciones entre los Poderes del Estado y los Municipios, deberán estar regidas por los principios de solidaridad, subsidiariedad, así como la **coordinación, colaboración y respeto a la autonomía de los Municipios.**

Por tanto, **si el Congreso del Estado no prescribió como obligación del Poder Ejecutivo el prever una partida presupuestal** para financiar los proyectos de alcance metropolitano previstos en el plan o programa metropolitano de desarrollo urbano, **desarrolló deficientemente la función legislativa que le concede el orden constitucional.**



El Congreso Local ignoró el criterio de ese Alto Tribunal en el sentido de que los alcances de las atribuciones constitucionales de los Poderes u órganos constituidos, deben interpretarse de tal manera que pueda garantizarse que cada nivel de gobierno esté en aptitud de llevar a cabo y agotar en sus términos, todas aquellas facultades que el sistema federal le otorga.

CUARTO.—Radicación, turno y admisión. Mediante proveído de presidencia de veintidós de enero de dos mil dieciocho, se ordenó formar y registrar esta controversia constitucional bajo el número **14/2018** y se designó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos como instructora en el procedimiento.²

Por auto de veintinueve de enero de dos mil dieciocho, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda; ordenó emplazar como autoridades demandadas al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León; y dar vista al procurador general de la República.³

QUINTO.—Contestación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la mesa directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda,⁴ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

SEXTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, en representación del gobernador constitucional del Estado, dio contestación a la demanda,⁵ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

² Fojas 202 a 203 del expediente principal.

³ Fojas 204 a 206 del expediente principal.

⁴ Fojas 270 a 359 del expediente principal.

⁵ Fojas 363 a 366 del expediente principal.



SÉPTIMO.—Contestación de la demanda del Poder Ejecutivo Federal. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, dio contestación a la demanda de mérito,⁶ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

OCTAVO.—Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda de cuenta,⁷ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.

NOVENO.—Contestación del Congreso del Estado de Nuevo León. El nueve de abril de dos mil dieciocho, la presidenta del Congreso del Estado, dio contestación a la demanda de cuenta,⁸ la cual se tuvo por recibida mediante acuerdo del diez de abril de dos mil dieciocho.⁹

DÉCIMO.—Opinión del procurador general de la República. Este funcionario emitió su opinión en el sentido de que debe sobreseer por una parte, y por otra, declarar la validez de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.¹⁰

DÉCIMO PRIMERO.—Audiencia. Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintitrés de octubre de dos mil dieciocho, se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del diverso 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.¹¹

⁶ Fojas 602 a 722 del expediente principal.

⁷ Fojas 738 a 791 del expediente principal.

⁸ Fojas 796 a 854 del expediente principal.

⁹ Fojas 873 a 874 del expediente principal.

¹⁰ Fojas 983 a 1088 del expediente principal.

¹¹ Fojas 1092 a 1094 del expediente principal.



DÉCIMO SEGUNDO.—**Retorno.** Por auto de catorce de marzo de dos mil diecinueve dictado por el presidente de este Alto Tribunal, se retornó el presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, al sustituir a la Ministra en retiro Margarita Beatriz Luna Ramos.¹²

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, incisos b) e i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹³ así como en los numerales 10, fracción I¹⁴ y 11, fracción V,¹⁵ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea una controversia constitucional entre un Municipio, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y de la entidad federativa respectiva, en la que se impugna la constitucionalidad de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis;

¹² Foja 1095 del expediente principal.

¹³ **Ley reglamentaria de la materia.**

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

"**I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre ...

"**b)** La Federación y un Municipio; ...

"**i)** Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

¹⁴ "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

¹⁵ "**Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

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



y de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León, publicada en el periódico oficial de la entidad el veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—**Legitimación activa.** Enseguida se aborda el estudio de la legitimación de quien promovió la controversia constitucional.

En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶ prevé que este Tribunal Constitucional es competente para conocer de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, en relación con la constitucionalidad de sus actos.

Por su parte, de acuerdo con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,¹⁷ **el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo** y, en todo caso, se presumirá que quien comparece a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En el caso, suscriben la demanda de controversia constitucional, Mauricio Fernández Garza y María Diamantina Alcalá Fernández, en su carácter de

¹⁶ **Constitución Federal.**

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

¹⁷ **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia."

"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."



presidente municipal y síndico segunda, respectivamente, del Ayuntamiento del Municipio actor, lo que acreditan mediante copias certificadas del acta de instalación y toma de protesta de treinta y uno de diciembre de dos mil quince, así como del acta de la sesión permanente de cómputo para la renovación de Ayuntamiento, publicada en el Periódico Oficial Local el veinticuatro de junio de dos mil quince, donde se advierte que fueron electos para los cargos que ostentan en el periodo comprendido del treinta y uno de octubre de dos mil quince al treinta de octubre de dos mil dieciocho.¹⁸

Ahora, conforme al artículo 34, fracción I, de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León,¹⁹ la representación del Ayuntamiento será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda; por tanto, en el caso, **quienes suscriben la demanda de esta controversia cuentan con legitimación activa para promoverla.**

Es aplicable la **jurisprudencia P/J. 44/97**, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA PROMOVERLA. LA TIENEN EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y EL SÍNDICO DEL AYUNTAMIENTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN)". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de mil novecientos noventa y siete, página 418, registro digital: 198444).

TERCERO.—**Legitimación pasiva.** Ahora se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de este medio de impugnación.

¹⁸ Fojas 180 a 201 del expediente principal.

¹⁹ **Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León.**

"**Artículo 34.** Para el ejercicio de la personalidad jurídica del Municipio, se atenderá a los siguientes supuestos:

"**I. Representación del Ayuntamiento: Será ejercida de manera mancomunada por el presidente municipal y el síndico o síndico segundo según corresponda;** y podrá delegarse esta representación en favor de cualquier integrante del Ayuntamiento, en cuyo caso, se requiere acuerdo del propio Ayuntamiento."



El artículo 105, fracción I, inciso i),²⁰ de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Por su parte, los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero,²¹ de la mencionada ley reglamentaria, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, Poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

En este asunto son autoridades demandadas los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y Locales a quienes se les atribuye la expedición, promulgación y publicación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León.

Por el **Poder Ejecutivo Federal** compareció Misha Leonel Granados Fernández, en su carácter de consejero jurídico de dicho Poder, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos el nueve de junio de dos mil diecisiete;²² aunado a

²⁰ **Constitución Federal.**

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

²¹ **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

"II. Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

"**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."

²² Foja 227 del expediente principal.



ello, cabe señalar que el nueve de enero de dos mil uno fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "**Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan**",²³ dentro de los que se incluyen las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Federal; por tanto, resulta claro que **dicha autoridad cuenta legitimación pasiva en este asunto.**

Respecto a la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** compareció Edgar Romo García, quien se ostenta como presidente de su mesa directiva, lo que acredita mediante copia certificada del Diario de Debates de dicho órgano legislativo, de primero de febrero de dos mil dieciocho, relativo a la toma de protesta de ese funcionario para ocupar dicho cargo;²⁴ además, ejerce su representación legal en términos del artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;²⁵ por tanto, **cuenta con la legitimación procesal para comparecer en el presente juicio constitucional en representación de la Cámara de Diputados.**

Por la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión**, compareció Ernesto Javier Cordero Arroyo, con el carácter de presidente de su mesa direc-

²³ "ACUERDO

"ÚNICO. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²⁴ Fojas 360 a 362 del expediente principal.

²⁵ **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 23.

"1. **Son atribuciones del presidente de la mesa directiva** las siguientes: ...

"I) **Tener la representación legal de la Cámara** y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."



tiva, lo que acredita con la copia certificada del acta de la junta previa de dicho órgano legislativo, de treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, de la cual se desprende su designación para el cargo que ostenta;²⁶ y de conformidad con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,²⁷ ejerce su representación legal; por tanto, cuenta **con legitimación procesal para comparecer en este asunto, en representación de la Cámara de Senadores.**

Ahora bien, el **Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León**, compareció por conducto de Homero Antonio Cantú Ochoa, en su carácter de subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno Local y en representación del gobernador de la entidad federativa, lo cual acredita con la copia certificada del oficio 17-A/2015²⁸ de seis de octubre de dos mil quince, en el que se contiene su designación; y atento a lo dispuesto en el artículo 44, fracciones XVII y XVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado,²⁹ cuenta con facultades para representar tanto al secre-

²⁶ Fojas 792 a 795 del expediente principal.

²⁷ **Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**
"Artículo 67.

"1. El presidente de la mesa directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:"

²⁸ Foja 367 del expediente principal.

²⁹ **Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León.**

"Artículo 44. Corresponden al subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana, las siguientes atribuciones: ...

"XVII. Representar jurídicamente al secretario y, sin perjuicio de los establecido en la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y en parte inicial del artículo 10 de este reglamento, al titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial.

"XVIII. Efectuar las acciones pertinentes para que, en términos de la fracción XXXIX, del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y de la parte inicial del artículo 10 de este reglamento, el secretario represente jurídicamente al titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico; en asuntos de carácter extrajudicial, así como en las acciones de inconstitucionalidad y



tario general como al titular del Ejecutivo, ante esta instancia constitucional; por tanto, **cuenta con legitimación pasiva para intervenir en esta controversia.**

Finalmente, por lo que respecta al **Poder Legislativo del Estado de Nuevo León**, compareció Karina Marlen Barrón Perales, quien se ostentó como presidenta de su Diputación Permanente, lo que se acredita mediante copia certificada del Decreto 1004 de siete de febrero de dos mil dieciocho,³⁰ en el cual consta su designación para dicho cargo; y además, ejerce la representación legal de dicho órgano legislativo, de conformidad con los artículos 60, fracción I, inciso c) y 86 Bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León,³¹ por tanto, **cuenta con la legitimación pasiva necesaria para comparecer en este procedimiento constitucional.**

CUARTO.—**Sobreseimiento.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción IV del artículo 19, en relación con la fracción II del diverso 20, ambos de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales,³² toda vez que **las normas y actos impugnados por**

controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local; sin perjuicio de la posibilidad de aplicar, en su caso, lo dispuesto en la fracción inmediata anterior. **La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas.**"

³⁰ Fojas 862 a 871 del expediente principal.

³¹ **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.**

"**Artículo 60.** Son atribuciones de los integrantes de la directiva las siguientes:

"**I. Del presidente:** ...

"**c) Representar al Poder Legislativo** en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado."

"**Artículo 86 Bis.** Durante los periodos de receso, **el presidente de la Diputación Permanente será el presidente del Congreso,** tendiendo para este efecto, las mismas atribuciones que para dicho cargo enuncian esta ley y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso."

³² **Ley reglamentaria de la materia.**

"**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"**IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia,** o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, **siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez,** en los casos a



el **Municipio de San Pedro Garza García, Nuevo León**, contenidas en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, así como su homóloga de la citada entidad federativa, **han sido objeto de análisis y resolución en la diversa controversia constitucional 16/2017**, la cual fue promovida por el mismo Municipio, en contra de las mismas autoridades demandadas, haciendo valer idénticos conceptos de invalidez.

En esos términos, lo procedente es **sobreseer** en la presente controversia constitucional 14/2018, al haber quedado sin materia, ya que, como se indicó, este asunto fue promovido contra normas generales o actos que han sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, existiendo identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Se sobresee la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. **Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.**"



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 y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

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 cuarto, relativo al sobreseimiento, consistente en sobreeser la presente controversia constitucional, dada la resolución en la diversa controversia constitucional 16/2017. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo segundo:

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

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 17/2011 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 887, con número de registro digital: 161383.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 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 29 de noviembre de 2021, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA



Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA ANTE LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-CoV2 (Covid-19) (CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

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

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DES-ESTIMARSE (ARTÍCULO 337 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

IV. DELITO DE PELIGRO DE CONTAGIO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. TIPO PENAL QUE PREVÉ COMPORTAMIENTOS QUE, DE FORMA INTENCIONAL Y CON CONOCIMIENTO DE CAUSA, SEAN SUSCEPTIBLES DE PROPICIAR UN RIESGO DE INFECCIÓN (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 337 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

V. DELITO DE PELIGRO DE CONTAGIO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. ANÁLISIS SOBRE LA SUFICIENCIA O AUSENCIA DE UNA DEFINICIÓN QUE PERMITA DISCERNIR LAS DIFERENCIAS Y ALCANCES ENTRE UNA ENFERMEDAD GRAVE Y TRANSMISIBLE, INCURABLE O QUE CAUSE UN



DAÑO GRAVE PERMANENTE (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 337 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

VI. DELITO DE PELIGRO DE CONTAGIO EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. POSIBILIDAD DE ESTABLECER SANCIONES DE NATURALEZA PENAL PARA PROTEGER LA SALUD PÚBLICA E INDIVIDUAL DE LOS HABITANTES DE LA ENTIDAD, AUN CUANDO EXISTAN DISPOSICIONES QUE TANTO EN EL ORDEN NACIONAL COMO ESTATAL PREVÉN LA IMPOSICIÓN DE CIERTAS MEDIDAS Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SANITARIA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 337 BIS DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 189/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 24 DE JUNIO DE 2021. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: PABLO RAÚL GARCÍA REYES.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veinticuatro de junio de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito recibido el tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- A. Congreso del Estado de Nuevo León.
- B. Gobernador del Estado de Nuevo León.



Normas generales cuya invalidez se reclama

Artículo 337 BIS del Código Penal para el Estado de Nuevo León, adicionado mediante Decreto Número 320, publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veintinueve de junio de dos mil veinte, de contenido siguiente:

"Artículo 337 BIS. Si quien con conocimiento de que padece alguna enfermedad grave y transmisible, dolosamente ponga la salud de otro en peligro de contagio, se aplicarán de tres meses a tres años de prisión y una multa de cien a cuatrocientas (sic) cuotas.

"Si se trata de una enfermedad incurable o que cause daño grave permanente, la sanción se incrementara en un tanto más.

"Este delito se perseguirá por querrela de la víctima u ofendido."

2. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Los argumentos que hace valer la accionante son esencialmente los siguientes:

a. Principio de taxatividad penal

- La disposición impugnada transgrede el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues algunos de los elementos de la descripción de la conducta no son claros, precisos o están acotados y definidos correctamente, lo que genera incertidumbre jurídica a los destinatarios de la norma.

- El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación arbitraria de la ley.

- El derecho penal no es la vía más idónea para salvaguardar la puesta en peligro del derecho a la salud, ya que no se produce un ataque grave o un daño relevante a este bien jurídico tutelado con la comisión de la conducta tipificada.



- El artículo cuestionado no genera certeza de cuándo se actualiza la conducta descrita y tampoco si se harán acreedores a las penas por su comisión.

- La falta de claridad del delito de peligro de contagio se da por la vaguedad de los elementos siguientes.

- i. Los alcances del verbo rector relativo a que se "ponga la salud de otro en peligro de contagio".

- ii. Lo que se ha de entender por "enfermedad grave y transmisible", "incurable" o "daño grave permanente".

- iii. La forma o medio de transmisión, pues no se dice algo al respecto.

- El elemento indicado en el punto i), si bien requiere que el sujeto activo tenga conocimiento previo de que padece una enfermedad grave y transmisible que coloque a otra persona en riesgo de infección, no es claro en cuanto a la expresión "poner en peligro de contagio a otra persona", máxime que no se establece la forma o medio de transmisión.

- Tampoco existen elementos que permitan discernir qué características o cualidades tendrán los padecimientos para satisfacer las calificativas de "transmisible", "grave", "incurable" y "daño grave permanente".

- Existen muchos tipos de enfermedades contagiosas, las cuales se transmiten por diferentes vías y cuyo riesgo de contagio varía dependiendo de las circunstancias en particular, tales como la edad, el tipo de infección y la conducta que se lleva a cabo, así como de algunas particularidades de las personas que en su momento pueden llegar a contagiarse.

- El tipo penal impugnado no limita los medios de comisión ni las circunstancias, por lo que no es dable considerarlo constitucional, ya que esto implicaría aceptar que se sancionen conductas que no implican daño alguno o cuyo riesgo es muy bajo, tales como escupir, estornudar, dar la mano, aproximarse físicamente a una persona e incluso habitar en un lugar determinado cercano a otros individuos, aunado a que estas acciones son reacciones naturales e involuntarias del cuerpo.



- El tipo penal es indeterminado, pues el impacto en la salud de cada persona puede variar significativamente, en atención a diversos factores biológicos, climáticos, económicos y sociales.

- A nivel clínico, una infección en un cuerpo biológico puede desarrollarse cuando menos en dos fases, conocidas como periodo de incubación y de transmisión, sin que sea posible determinar con certeza el momento preciso de cuándo inicia una etapa y concluye la otra, por lo que el sujeto portador tampoco puede tener conocimiento exacto de cuándo puede poner en peligro de contagio a otros.

- Por tanto, la conducta consistente en poner la salud de otro en peligro de contagio por padecer una enfermedad grave y transmisible no genera la certeza suficiente en cuanto a cuáles son las conductas efectivamente prohibidas.

- La disposición combatida vulnera el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, pues la autoridad investigadora o, en su caso, la jurisdiccional, definirán arbitrariamente qué enfermedades serán consideradas graves ya que no se precisan con exactitud.

- El verbo rector del tipo consiste en que el sujeto activo "ponga la salud de otro en peligro de contagio", sin embargo, no resulta claro el momento en que su padecimiento puede poner en peligro a otro y comenzar a propagarse el virus, bacteria o microorganismo causante de la enfermedad.

- La descripción típica sólo exige que el agente tenga conocimiento del padecimiento de una enfermedad transmisible, por lo que es claro que se omitió delimitar un parámetro objetivo y cierto que les permita a las personas determinar el momento a partir del cual se puede considerar que existe peligro de enfermar a otros.

- Si, para el imputado, el término "poner en peligro de contagio la salud de otro sujeto" resulta impreciso ante la imposibilidad de saber con certeza el momento en el cual se genera el riesgo, para la autoridad resultará arbitraria su determinación, pues deberán partir de presunciones o inferencias imprecisas para tener por actualizado tal elemento.



- El delito fue regulado como un tipo de peligro, esto es, para su actualización no se requiere que se genere un daño cierto o una lesión, aunado a que tiene como elemento del tipo penal un medio comisivo indeterminado, lo que abre un abanico inmenso de posibilidades para que la autoridad lo considere actualizado.

- Finalmente, si el tipo penal se refiere a que el peligro de contagio puede ser por cualquier forma o medio comisivo, hay una amplitud de situaciones que pueden darse para que la autoridad considere que existe la posibilidad de transmitirse una enfermedad infecciosa y, por ende, que puede actualizarse el delito.

b. Principio de mínima intervención en materia penal (ultima ratio)

- El artículo cuestionado vulnera el principio de *ultima ratio* que rige el derecho penal, ya que la tipificación de la conducta permite que se imponga la pena de prisión respecto de hechos jurídicos que producen consecuencias poco o nulamente lesivas al bien jurídico que se pretende proteger.

- Si bien la finalidad de salvaguardar la salud e integridad de las personas es válida constitucionalmente, lo cierto es que, el hecho de poner en peligro de contagio una enfermedad transmisible no conlleva necesariamente que se cause un daño grave e importante que amerite la pena de prisión.

- A la luz del principio de subsidiariedad, el Estado debe recurrir en primera instancia a otras medidas menos gravosas y lesivas del derecho a la libertad personal para proteger el bien jurídico de la salud frente a eventuales riesgos, sin embargo, en el presente caso se permite sancionar a las personas con la pena más severa y restrictiva.

- La Ley General de Salud y la Ley Estatal de Salud de Nuevo León contemplan medidas de seguridad y sanciones de carácter administrativo que pueden aplicarse para garantizar la observancia de las determinaciones de la autoridad respecto de mecanismos de protección sanitaria para tutelar la salud individual y pública ante posibles riesgos de contagio de enfermedades transmisibles, por lo que era innecesario crear el delito de peligro de contagio.



- El tipo penal impugnado criminaliza conductas que no deberían de ser sancionadas por el *ius puniendi* del Estado, al no ser hechos jurídicos que produzcan un resultado real y dañoso a la salud pública, sino una mera posibilidad, de ahí que se incumpla con el subprincipio de fragmentariedad.

- La disposición combatida vulnera los derechos humanos de personas en situación de vulnerabilidad al criminalizar su condición de salud.

- La Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 139/2015, consideró que la punición del contagio de enfermedades ha tenido una postura oscilante e hizo patente que la criminalización del contagio de enfermedades, inclusive aquellas de naturaleza grave como el SIDA, ha sido sometida a un intenso debate.

- Es cierto que los objetivos de salud pública pueden justificar injerencia en las libertades personales, sin embargo, son muchos los estudios que demuestran que la penalización no contribuye a lograr los objetivos de salud pública, sino que por el contrario, puede resultar contraproducente.

- El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales obliga a los Estados a adoptar las medidas necesarias para la prevención y tratamiento de enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de cualquier otra índole y a crear condiciones que aseguren asistencia y servicios médicos a todas las personas, por lo que es claro que es responsabilidad del Estado brindar educación, servicios de salud y mensajes coherentes a la población sobre la prevención ante una situación de posibles contagios de enfermedades transmisibles.

- A pesar de que existen compromisos internacionales de promulgar legislación adecuada respecto al VIH, se continúan aprobando leyes que penalizan su transmisión y su exposición, de manera antitética a la prevención, tratamiento, atención y apoyo, máxime que el estigma constituye un importante obstáculo al éxito de las medidas contra el VIH/SIDA al afianzar un prejuicio de que los seropositivos son inmorales e irresponsables.

- Los Estados usan la penalización de la transmisión y exposición a enfermedades infectocontagiosas como respuesta a su fallo en estrategias sanitarias



eficaces, sin considerar que el uso del *ius puniendi* en contra de las personas infectadas no funciona para garantizar el bien jurídico tutelado, pues el encarcelamiento no previene la transmisión de las enfermedades contagiosas.

3. TERCERO.—**Preceptos que se consideran vulnerados.** Artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, 2 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. CUARTO.—**Admisión.** Mediante proveído de siete de agosto de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta acción de inconstitucionalidad, bajo el expediente 189/2020 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas.

5. Por auto de doce de agosto siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus informes respectivos, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, a fin de que manifestaran lo que a sus intereses conviniera.

6. QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo.** Al rendir su informe, el Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León sostuvo que él no presentó la iniciativa en virtud de la cual se reformó la disposición impugnada, pues su intervención se limitó a la promulgación del decreto que la contenía, aunado a que en la demanda que originó esta acción de inconstitucionalidad no se expuso algún argumento referente a ello. Por lo que afirmó que no se pronunciaría respecto de los conceptos de invalidez planteados.

7. SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo.** Al rendir su informe, el Congreso Local sostuvo la constitucionalidad de la disposición reclamada bajo los argumentos siguientes.

8. El Congreso del Estado de Nuevo León cumplió con todas las formalidades del proceso legislativo sin que se violentaran las garantías de audiencia y seguridad jurídica.



9. Es improcedente la acción de inconstitucionalidad porque la Comisión Nacional de los Derechos Humanos describe la parte sustantiva, pero no advierte la parte adjetiva del artículo en cuestión, es decir, no realiza algún contraste directo con la Constitución Federal, sólo menciona que contradice lo dispuesto en sus artículos 1o., 14 y 16.

10. El objetivo de la reforma penal es proteger la salud de las personas que no se encuentran infectadas y dañadas por una enfermedad incurable y, si una persona no acata las indicaciones de los médicos, es necesario establecer medidas, ya que ponen en alto el riesgo a la población en general.

11. La reforma en cuestión no hace un señalamiento directo a grupos determinados, pues las infecciones de transmisión sexual o las enfermedades graves pueden afectar a distintas personas o colectivos sin caracterizarlos subjetivamente.

12. La figura de peligro de contagio es materia de debate y existirán discrepancias en cuanto a su posible comisión y en el contexto de la actual pandemia.

13. En el caso, el imputado o delincuente que ponga en peligro de contagio o, incluso, contagie el coronavirus COVID-19, debe tener la capacidad para comprender la ilicitud de su conducta, ya sea por la vía del dolo o la culpa.

14. Así, el objeto material del delito consiste en la propia persona de la víctima, sobre quien recae el resultado del peligro de contagio o el contagio mismo, por lo que, para la consumación del delito, no se exige que éste se produzca, pues basta que se actualice el simple peligro. En todo caso, dicha actualización seguramente agravará la pena y la reparación del daño.

15. El medio para la consumación del delito puede ser por cualquier forma que sea transmisible. Esto es: besos, abrazos, estornudos, toser de cara a la víctima, acercarse demasiado, platicar frente a la víctima u ofendido, no mantener la distancia adecuada ni las medidas de seguridad sanitarias o de higiene personales, entre otros.

16. El delito exige que, con conocimiento de que padece alguna enfermedad grave y transmisible, dolosamente se ponga la salud de una persona en



peligro de contagio, y sólo podría sancionarse la conducta cuando la víctima no tenga conocimiento de dicho peligro, lo que puede ser una situación muy discutible y compleja de probar en cada caso concreto.

17. De acuerdo con los fines perseguidos por el legislador, la disposición impugnada no transgrede los derechos humanos que precisa la accionante, pues es una medida necesaria para el logro de éstos.

18. SÉPTIMO.—**Opinión de la Fiscalía General de la República.** Al emitir su opinión, la Fiscalía General de la República sostuvo lo siguiente.

19. Es infundado lo expuesto por la accionante, ya que los elementos del tipo penal que componen el delito de peligro de contagio están determinados de manera clara y precisa en la descripción típica de la conducta sancionada, lo que genera certeza jurídica para los operadores y los destinatarios de la norma.

20. De la exposición de motivos se desprende que la adición realizada por el legislador tuvo la finalidad de establecer sanciones para quienes pongan en peligro y, por ende, atenten contra la salud e integridad del personal médico, de las personas dedicadas al servicio de salud, y de la población en general, que habita en el territorio del Estado de Nuevo León, en virtud de la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

21. Por lo que, con el objeto de salvaguardar la seguridad del personal que labora en el sector salud, respecto de las agresiones físicas y verbales en su contra, como consecuencia de que algunas personas piensan que los pueden contagiar de coronavirus, aunado a que la población no se aísla como lo estableció la Secretaría de Salud, se ponía en riesgo a los demás habitantes de la entidad y fue necesario establecer medidas represivas.

22. El legislador cumplió con el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, en tanto que la disposición es clara, precisa y exacta respecto de la conducta reprochable y de la consecuencia jurídica por la comisión del ilícito, ya que se describe con precisión la conducta prohibida y las sanciones correspondientes, que en este caso resulta ser el poner la salud de una persona en peligro de contagio.



23. En cuanto a la conducta prohibida, el tipo penal exige expresamente que el sujeto activo tenga la plena capacidad para comprender la ilicitud de su conducta, esto es, que una persona, a sabiendas de que padece una enfermedad grave y transmisible, como lo es el SARS-CoV-2, ponga en peligro de contagio la salud de otra.

24. El tipo penal exige que el sujeto activo obre de manera intencional para que su conducta sea sancionable, esto es, si la persona que tiene una enfermedad grave y transmisible no ha sido diagnosticada y pone en riesgo de contagio a otra persona, no se encuadrará dentro del tipo penal que se impugna.

25. Por lo que respecta al sujeto pasivo, puede ser cualquier persona en quien recaiga la conducta típica, antijurídica y culpable directamente. Ahora, al ser un tipo penal de peligro, el objeto materia del delito consiste en la propia víctima, aunado a que para la consumación del ilícito no se exige que se produzca el contagio necesariamente, pues basta que se actualice el simple peligro.

26. En relación con el bien jurídico tutelado, al ser un tipo penal de peligro, lo que se pone en riesgo con su realización es la salud en lo individual o la salud pública, porque, si no se tiene un debido control, se puede llegar a ocasionar una epidemia o pandemia.

27. Si bien los elementos normativos de valoración que contiene la disposición no están acotados en la descripción del tipo penal, ello no es indebido, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó que no es obligación del legislador incluir en las leyes la definición exacta de cada vocablo utilizado, por lo que éstos pueden ser entendidos al acudir a cuestiones culturales o a distintos ordenamientos, tales como la Ley General de Salud, la cual en su artículo 134 establece cuáles son las enfermedades transmisibles.

28. Ahora, los medios de transmisión y el tipo penal de peligro de contagio dependerán del tipo de enfermedad transmisible de que se trate, ya que todas son diferentes y se transmiten de manera distinta, por lo que en el artículo combatido no era necesario que el legislador los estableciera expresamente, pues ello dependerá del tipo de enfermedad de que se trate.



29. En cuanto a la sanción, en el artículo en cuestión se dispone que se aplicarán de tres meses a tres años de prisión y una multa de cien a cuatrocientas cuotas. Asimismo, la agravante para dicho delito también es clara y precisa al señalar que, si se trata de una enfermedad incurable o que cause daño grave permanente, la sanción se incrementará en un tanto más.

30. No basta con invocar una vulneración al principio de "*ultima ratio*", ya que las funciones del legislador penal tienen como base la prevención del delito, el estudio de las sociedades complejas que viven actualmente, la participación de la víctima y la criminalidad reiterada.

31. En este sentido, deberá preferirse ante todo la utilización de medios desprovistos del carácter de sanción, como una política social adecuada. Así, a la luz del principio de subsidiariedad, si una persona diagnosticada previamente de una enfermedad grave y transmisible no acata las indicaciones de los médicos, es necesario establecer una medida represiva, ya que se pone en riesgo la salud y la vida de la población nuevoleonense.

32. Si bien la vía penal es la medida más lesiva contra las personas que no obedecen las disposiciones administrativas de las autoridades sanitarias para garantizar el derecho a la salud de los habitantes de la entidad, lo previsto en el artículo cuestionado no es excesivo, en tanto la conducta sancionada implica la posibilidad de un daño intencionalmente ocasionado que podría generar la muerte colectiva de la población.

33. Al respecto, la Ley Estatal de Salud, en su artículo 130, sanciona administrativamente las infracciones a las medidas de prevención de posibles contagios y el ordenamiento punitivo de la entidad salvaguarda los derechos fundamentales a la salud y a la vida respecto de aquellas personas que de manera dolosa pongan en peligro la salud de los habitantes del Estado, por lo que se considera que el artículo combatido no transgrede el principio de *ultima ratio*.

34. OCTAVO.—**Cierre de la instrucción.** Formulados los alegatos y estando instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.



CONSIDERANDO:

35. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, 1o. de su ley reglamentaria y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se plantea la posible contradicción entre un artículo del Código Penal para el Estado de Nuevo León con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

36. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se analizará, en primer lugar, la oportunidad de la acción.

37. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹ dispone que el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente que fue publicada la norma, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

38. Al respecto, debe destacarse que a través de los Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020, emitidos por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se declararon inhábiles los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose, a su vez, el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

39. Ahora bien, en los Acuerdos Generales Números 10/2020 y 12/2020, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos

¹ Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente."



iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir por vía electrónica el trámite de las acciones de inconstitucionalidad, sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial de ese medio de control constitucional. Más bien se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidos por las partes.

40. Decisiones plenarias que se complementaron con el Acuerdo General Número 8/2020, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

41. De conformidad con lo anterior, si la disposición impugnada se publicó en el Periódico Oficial Local, el veintinueve de junio de dos mil veinte, el plazo para promover la acción transcurrió del tres de agosto al uno de septiembre de ese mismo año. Ello, ya que el tres de agosto referido fue la fecha en la que se reiniciaron los plazos procesales, por lo que el cómputo inició ese día.

42. En ese sentido, si la demanda se recibió 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 fue oportuna.

43. TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se analizará la legitimación de quien promueve la acción, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

44. Suscribe el escrito María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo, de doce de noviembre de dos mil diecinueve.

45. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover la



inconstitucionalidad de leyes federales o estatales que sean contrarias a los derechos humanos.

46. Por otro lado, la representación y las facultades de la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos están consagradas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la ley que regula el mencionado órgano.²

47. En el caso, dicha funcionaria ejerce la acción en contra de un artículo del Código Penal para el Estado de Nuevo León, por considerarlos contrarios a diversos derechos humanos y sin que se adecuen al marco internacional en la materia, por lo que se considera que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

48. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Al ser una cuestión de estudio preferente, deben estudiarse las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las partes o que se adviertan de manera oficiosa.

49. El Congreso Local planteó que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, puesto que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no realiza algún contraste directo del artículo impugnado con la Constitución Federal, sino que sólo menciona que contradice lo dispuesto en sus artículos 10., 14 y 16.

50. Siguiendo la doctrina consolidada de esta Suprema Corte, debe desestimarse tal causal, en tanto la argumentación de la misma se encuentra íntimamente relacionada con el fondo del asunto.³

² Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

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

³ Apoya a lo anterior la jurisprudencia P./J. 36/2004, emitida por el Pleno de este tribunal, cuyo tenor es el siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Su-



51. Al haberse desestimado la única causal de improcedencia hecha valer y no advirtiéndose oficiosamente otra, se procederá al análisis del concepto de invalidez esgrimido por la Comisión accionante.

52. QUINTO.—**Estudio de fondo.** De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 337 BIS del Código Penal para el Estado de Nuevo León vulnera el derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad y de mínima intervención o *ultima ratio* del derecho penal al sancionar penalmente la puesta en peligro de contagio de enfermedades.

53. En síntesis, manifiesta que el artículo impugnado presenta vaguedad en cuanto a los alcances de la expresión "poner en peligro de contagio a otra persona" y respecto a las características o cualidades de los padecimientos para satisfacer las calificativas de "grave", "transmisible", "incurable" y "daño grave permanente", que se señalan.

54. Asimismo, alega que el precepto no limita los medios de comisión o las circunstancias para su posible transmisión, lo que implicaría aceptar que se sancionen conductas que no implican un daño o cuyo riesgo es muy bajo.

55. Finalmente, refiere que el tipo penal impugnado criminaliza conductas que no deberían ser sancionadas por el *ius puniendi* del Estado, al no ser hechos jurídicos que produzcan un resultado real y dañoso a la salud pública, con lo que sólo se vulnera los derechos humanos de personas en situación de vulnerabilidad y se criminaliza su condición de salud.

56. En el proyecto de sentencia que se sometió a consideración del Tribunal Pleno se proponía calificar como infundados los anteriores argumentos de la accionante, al considerar que la formulación del tipo penal impugnado era precisa y se encontraba lo suficientemente delimitada para garantizar la protección

prema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."



de la población, sin que de su redacción se pudiera permitir la penalización de alguna condición de salud específica.

57. Por otra parte, se reconocía que el precepto impugnado no vulneraba el principio de mínima intervención o *ultima ratio* en materia penal, pues aunque existieran diversas disposiciones que tanto en el orden nacional como estatal prevén la imposición de ciertas medidas y sanciones administrativas en materia de seguridad sanitaria,⁴ esto no constituía un impedimento para que el legislador

⁴ Ley General de Salud

Título décimo octavo

Medidas de seguridad, sanciones y delitos

Capítulo I

Medidas de seguridad sanitaria

"Artículo 402. Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad sanitaria competente, de conformidad con los preceptos de esta ley y demás disposiciones aplicables, para proteger la salud de la población. Las medidas de seguridad se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que, en su caso, correspondieren."

"Artículo 403. Son competentes para ordenar o ejecutar medidas de seguridad, la Secretaría de Salud y los gobiernos de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias.

"La participación de los municipios y de las autoridades de las comunidades indígenas estará determinada por los convenios que celebren con los gobiernos de las respectivas entidades federativas y por lo que dispongan los ordenamientos locales."

"Artículo 404. Son medidas de seguridad sanitaria las siguientes:

"I. El aislamiento;

"II. La cuarentena;

"III. La observación personal;

"IV. La vacunación de personas;

"V. La vacunación de animales;

"VI. La destrucción o control de insectos u otra fauna transmisora y nociva;

"VII. La suspensión de trabajos o servicios;

"VIII. La suspensión de mensajes publicitarios en materia de salud;

"IX. La emisión de mensajes publicitarios que advierta peligros de daños a la salud;

"X. El aseguramiento y destrucción de objetos, productos o sustancias;

"XI. La desocupación o desalojo de casas, edificios, establecimientos y, en general, de cualquier predio;

"XII. La prohibición de actos de uso; y,

"XIII. Las demás de índole sanitaria que determinen las autoridades sanitarias competentes, que puedan evitar que se causen o continúen causando riesgos o daños a la salud.

"Son de inmediata ejecución las medidas de seguridad señaladas en el presente artículo."

"Artículo 405. Se entiende por aislamiento la separación de personas infectadas, durante el periodo de transmisibilidad, en lugares y condiciones que eviten el peligro de contagio.

"El aislamiento se ordenará por escrito, y por la autoridad sanitaria competente, previo dictamen médico y durará el tiempo estrictamente necesario para que desaparezca el peligro."



en el ámbito de su respectiva competencia y de estimar que existen razones para ello, pudiera también establecer sanciones de naturaleza penal para proteger la salud pública e individual de los habitantes del Estado de Nuevo León.

58. Además, se consideraba que el tipo penal pretendía abarcar una generalidad de casos y enfermedades y solamente tratándose de comportamien-

"Artículo 406. Se entiende por cuarentena la limitación a la libertad de tránsito de personas sanas que hubieren estado expuestas a una enfermedad transmisible, por el tiempo estrictamente necesario para controlar el riesgo de contagio.

"La cuarentena se ordenará por escrito, y por la autoridad sanitaria competente, previo dictamen médico, y consistirá en que las personas expuestas no abandonen determinado sitio o se restrinja su asistencia a determinados lugares.

"Capítulo II

"Sanciones administrativas

"Artículo 416. Las violaciones a los preceptos de esta ley, sus reglamentos y demás disposiciones que emanen de ella, serán sancionadas administrativamente por las autoridades sanitarias, sin perjuicio de las penas que correspondan cuando sean constitutivas de delitos."

"Artículo 417. Las sanciones administrativas podrán ser:

"I. Amonestación con apercibimiento;

"II. Multa;

"III. Clausura temporal o definitiva, que podrá ser parcial o total; y,

"IV. Arresto hasta por treinta y seis horas."

"Artículo 418. Al imponer una sanción, la autoridad sanitaria fundará y motivará la resolución, tomando en cuenta:

"I. Los daños que se hayan producido o puedan producirse en la salud de las personas;

"II. La gravedad de la infracción;

"III. Las condiciones socio-económicas del infractor, y

"IV. La calidad de reincidente del infractor;

"V. El beneficio obtenido por el infractor como resultado de la infracción."

"Ley Estatal de Salud del Estado de Nuevo León

"Artículo 119. Son medidas de seguridad sanitaria las siguientes:

"I. El aislamiento;

"II. La cuarentena;

"III. La observación personal;

"IV. La vacunación de personas;

"V. La vacunación de animales;

"VI. La destrucción o control de insectos u otra fauna transmisora y nociva;

"VII. La suspensión de trabajos o servicios;

"VIII. El aseguramiento y destrucción de objetos; productos o sustancias;

"IX. La desocupación o desalojo de casas, edificios, establecimientos y en general de cualquier predio; así como el inmediato deshierbe y fumigación de lotes baldíos y/o casas abandonadas;

"X. La prohibición de actos de uso; y

"XI. Las demás que con fundamento en esta ley y demás disposiciones jurídicas aplicables determine la autoridad sanitaria competente para evitar que se causen o continúen causando riesgos o daños a la salud.



tos que, de forma intencional, así como con conocimiento de causa fueran susceptibles de propiciar un riesgo de infección. Aunado a que el tercer párrafo del artículo establece que este delito sólo se perseguirá por querrela de la víctima u ofendido, lo que permitía que la acción del Estado únicamente se diera en aquellos casos en que se solicitara su intervención de manera expresa.

59. No obstante, en sesión del Tribunal Pleno celebrada el veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, se expresó una mayoría de seis votos en contra de la propuesta y por la invalidez del artículo impugnado, por parte de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo con salvedades, Ríos Farjat con matices en las consideraciones y Pérez Dayán votaron a favor de la propuesta.

60. En consecuencia, dado el resultado obtenido, con fundamento en los artículos 105, fracción II, último párrafo, de la Constitución Federal y 72, primer párrafo de la ley reglamentaria de la materia,⁵ se desestima la presente acción en relación con el artículo 337 BIS del Código Penal para el Estado de Nuevo León.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente la presente acción de inconstitucionalidad.

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

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



SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 337 BIS del Código Penal para el Estado de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 320, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil veinte.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 337 BIS del Código Penal para el Estado de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 320, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil veinte. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo con salvedades, Ríos Farjat con matices en las consideraciones y Pérez Dayán votaron a favor de la propuesta. El Ministro Aguilar Morales anunció voto particular, al cual se adhirieron la Ministra Esquivel Mossa y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea para conformar uno conjunto.



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

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 36/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, con número de registro digital: 181395.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en la acción de inconstitucionalidad 189/2020.

En sesión celebrada el veinticuatro de junio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en contra de una reforma al Código Penal para el Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad, el veintinueve de junio de dos mil veinte, mediante la cual se estableció el siguiente tipo penal:

"Artículo 337 Bis. Si quien con conocimiento de que padece alguna enfermedad grave y transmisible, dolosamente ponga la salud de otro en peligro de contagio, se aplicarán de tres meses a tres años de prisión y una multa de cien a cuatrocientas cuotas.

"Si se trata de una enfermedad incurable o que cause daño grave permanente, la sanción se incrementará en un tanto más.



"Este delito se perseguirá por querrela de la víctima u ofendido."

La CNDH argumentó que el artículo impugnado vulneraba el principio de taxatividad porque no precisaba qué debía entenderse por "*poner en peligro de contagio a otra persona*", ni por enfermedad "*grave*", "*transmisible*", "*incurable*" y que causa un "*daño grave permanente*". Además, que en el artículo tampoco se definieron ni los medios ni las circunstancias en las que debía realizarse la conducta, lo que implicaba que se llegaran a sancionar conductas que no implicaran un daño o cuyo riesgo fuera muy bajo.

El proyecto que se sometió a nuestra consideración proponía reconocer la validez del precepto. En la consulta se sostenía que no era necesario exigir que en el precepto impugnado se precisara todo el universo de posibilidades y conductas que actualizaran el riesgo aludido, ya que la transmisión de una enfermedad puede estar sujeta a distintas variables, dependientes tanto de las características del padecimiento invocado, como del entorno o vía en que se intentara la transmisión, lo que tendría que ser analizado en cada caso. Asimismo, se razonaba que los términos *enfermedad grave y transmisible, incurable o que cause un daño grave permanente*, no resultaban ambiguos o vagos, dado que constituían elementos que debían valorar las autoridades encargadas de aplicar esta disposición; para lo cual, el Juez podía apoyarse en el listado de enfermedades transmisibles previsto en el artículo 134 de la Ley General de Salud. Asimismo, señalaba que el reconocimiento expreso del dolo como elemento subjetivo permitía que sólo se sancionaran los comportamientos intencionales que fueran susceptibles de propiciar un riesgo de infección.

La discusión del Tribunal Pleno no fue sencilla, y una mayoría simple consideró que el artículo impugnado es inconstitucional. La acción fue desestimada al no alcanzarse los votos necesarios para invalidar el precepto.¹ No obstante haber compartido en términos generales la propuesta, comparto las reflexiones que me llevaron a concluir que el tipo penal creado por el legislador de Nuevo León es constitucional, tal y como lo expresé al momento de votar la propuesta en la sesión.

¹ Se registraron cinco votos a favor del proyecto de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas (ponente), Pardo Rebolledo con salvedades y Pérez Dayán, así como el de la suscrita; con voto en contra de las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



1. La norma busca proteger la salud pública.

Quiero partir del artículo 4o., cuarto párrafo, de la Constitución Federal, que establece que *"toda persona tiene derecho a la protección de la salud"*. Este derecho también se encuentra reconocido en el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de "San Salvador"),² así como en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.³ Incluso en el párrafo 2, inciso c), de este último precepto, se reconoce dentro de las medidas que pueden adoptar los Estados para garantizar este derecho, están la *"prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas"*.

Desde mi punto de vista, el marco constitucional y convencional señalado da legitimación al actuar del legislador neoleonés, pues con la expedición del artícu-

² Artículo 10. Derecho a la salud

"1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

"2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

"a. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

"b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;

"c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

"d. La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

"e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud; y,

"f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables."

³ Artículo 12

"1. Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

"2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

"a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

"b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

"c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

"d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad."



lo impugnado, se busca proteger la salud de todas las personas frente a quienes pretendan ponerla en riesgo de manera dolosa.

2. La norma sólo sanciona conductas dolosas.

Quiero destacar que el tipo penal impugnado sanciona únicamente conductas de carácter doloso, esto es, no sanciona ni la portación de una enfermedad transmisible, ni cualquier conducta de transmisión, sino sólo aquella que se hace con el conocimiento y con la intención de contagiar o poner en peligro de contagio a alguien más.

De esta manera, la conducta delictiva se acredita, por ejemplo, cuando una persona sabe que padece una enfermedad transmisible y que por tal razón debe tomar medidas específicas para evitar que otras personas enfermen; y, a pesar de ello, no sólo no sigue dichas medidas, sino que, además, aprovecha circunstancias de tiempo, modo o lugar para transmitir su enfermedad o intentar hacerlo.

3. La norma se emitió en un contexto de emergencia sanitaria generada por el COVID-19.

La salud de las personas frente a enfermedades transmisibles debe protegerse, incluso, respecto de conductas que la pongan en peligro. Estudios de la ciencia médica revelan que, si una persona padece una enfermedad transmisible, es probable que enferme al menos a dos personas más, número que puede incrementarse cuando la transmisión se hace de manera intencionada. Lo anterior, complica la predicción de riesgo y el rastreo de la enfermedad, dificultando con ello su contención y tratamiento efectivo, pudiendo llegar, incluso, a generarse un problema de salud pública, como el que mundialmente se ha padecido con el COVID-19.

En ese contexto fue que se emitió la norma impugnada, pues en un momento de crisis y preocupación social generado por el COVID-19, el legislador de Nuevo León tomó la decisión de hacer uso de las herramientas que ofrece el derecho penal para desincentivar conductas dolosas que pongan en peligro la salud de otras personas. Sobre este punto es especialmente relevante el carácter preventivo que tiene el derecho penal, pues a través del poder punitivo el legislador busca desincentivar que las personas incurran en conductas dolosas que afecten o pongan en riesgo bienes jurídicos de la más alta importancia, como en este caso es la salud.



4. El propósito de la norma no es estigmatizar a las personas.

Como señalé en el punto 2, el tipo penal no busca sancionar a quien padezca una enfermedad transmisible ni a quién de manera accidental, o sin conocimiento, transmita o coloque en una situación de riesgo de trasmisión a otras personas.

Por el contrario, el tipo penal busca sancionar sólo a las personas que despliegan una conducta dolosa, arbitraria y unilateral. *Dolosa*, en el sentido de que, teniendo conocimiento de que padecen una enfermedad transmisible, actúan con la intención de transmitir la enfermedad a otras personas. *Arbitraria*, porque quien busca transmitir la enfermedad lo hace sin tener justificación para hacerlo. *Unilateral*, porque la persona portadora de la enfermedad busca transmitirla, con lo cual pretende imponer su voluntad sobre la de otras personas e incluso causarles un daño.

Las razones anteriores me llevan a concluir que no estamos frente a un delito que estigmatice a las personas que padezcan alguna enfermedad transmisible; sino únicamente, a quienes busquen, de manera dolosa, utilizar su enfermedad como un medio para dañar a otras personas.

5. El proceso penal brinda una serie de garantías y derechos a las personas a quienes se les impute este delito.

No debe perderse de vista que el delito analizado sólo es sancionable por "querrela de parte", lo que significa que el poder punitivo del Estado sólo se desplegará en los casos en los que ciertas personas estimen que fueron víctimas de este delito en condiciones y por personas determinadas.

Tampoco debe olvidarse que el principio de presunción de inocencia y la garantía de ser condenado sólo en caso de que no exista una duda razonable, ampara a la persona imputada durante el proceso penal. Lo que significa que nadie podrá ser condenado por este delito, a menos que se acredite que de manera dolosa, desplegó una conducta arbitraria y unilateral con el único propósito de transmitir una enfermedad a otras personas.

En resumidas cuentas, el artículo 337 Bis del Código Penal para el Estado de Nuevo León no resulta sobreinclusivo ni vulnera la taxatividad, ni contraviene el principio de *ultima ratio* en materia penal. Es claro que el artículo busca



sancionar a una persona que, padeciendo una enfermedad grave y transmisible, decida poner en riesgo de contagio a otra.

No hay contravención al principio de *ultima ratio* porque no se trata de que el legislador forzosamente deba acudir primero a sanciones administrativas por no utilizar un cubrebocas, o por no mantenerse en su domicilio sin salir en caso de tener fiebre, por ejemplo. El legislador busca sancionar a quien, sabiendo que padece una enfermedad grave y transmisible, aun así, decide convivir en sociedad arriesgando dolosamente a otras personas. No está obligado el legislador a castigar estas conductas, que considera una afrenta social, con multas o sanciones administrativas.

El precepto impugnado brinda claves fundamentales que no dejan lugar a dudas de que no hay sobreinclusión alguna y la conducta punible es perfectamente clara: la persona debe tener conocimiento de que padece una enfermedad, que además es grave y transmisible, y que incluso actúa con dolo poniendo a otras personas en peligro de contagio; y eso es lo que el legislador local en Nuevo León busca sancionar, además de que debe existir una persona que, siendo así afectada o contagiada, decida querellarse.

Pudiera pensarse que esta norma, concebida en tiempos de la pandemia ocasionada por el COVID-19, estigmatiza, por ejemplo, a las personas portadoras del virus de inmunodeficiencia humana o a quienes padecen ya el síndrome correspondiente. Sin embargo, no hay estigma alguno porque no se sanciona el poseer la enfermedad, ni convivir en sociedad sin saberse enfermo, ni tampoco contagiar a otra persona por relacionarse con ella. En estos tres supuestos faltaría el elemento del dolo, que en cambio está presente en el artículo 337 Bis impugnado. Una persona enferma puede relacionarse con quien desee siempre y cuando no engañe a la otra sobre su enfermedad, porque la persona sana tiene derecho a elegir libremente sobre su salud y sus afectos, de la misma forma que en el derecho civil rige la voluntad de las partes para contratar. Lo que sanciona la norma aquí impugnada es arriesgar la salud y la vida de otro con mala intención, porque ése es el dolo.

En tiempos de pandemia nos sobrecoge la reflexión generalizada de cuánto dependemos los unos de los otros. La cadena de contagios termina saturando los hospitales y centros de salud porque los recursos del Estado en este ramo, e incluso las alternativas privadas, son finitas. La sociedad globalizada, ese concepto del que tanto se habla en abstracto en los últimos lustros, es una sombría realidad ante un virus tan imbatible como contagioso. No es posible limitar el margen de maniobra del Poder Legislativo exigiéndole que



primero sancione la falta de utilización de cubrebocas en lugar de formular normas más estrictas si, a su parecer, el problema social que enfrenta en su localidad es grave.

Me estoy refiriendo a la pandemia por COVID-19, porque en este marco fue creada la norma. Sin embargo, por supuesto que no soslayo que la norma va mucho más allá de esa enfermedad y que, por su redacción abarca cualquiera otra que sea tanto grave como transmisible. No encuentro falta de taxatividad en que no se defina qué es grave y qué es transmisible. Se trata de términos cuyo contenido es fácilmente determinable en el lenguaje común, de manera que no se requiere que el legislador realice un listado o catálogo exhaustivo de qué enfermedades son graves y contagiosas, pues en el sector salud esto se entiende con facilidad. No son términos indefinidos o que requieran definiciones específicas pues se entienden con claridad.

Por otra parte, no es cosa menor la claridad con la que el legislador ha dispuesto que el delito se perseguirá por querrela, lo cual significa que una persona ha de sentirse agraviada porque otra la ha puesto en riesgo de contagio de una enfermedad grave y contagiosa.

El camino para la sanción implica probar una serie de cuestiones, así que también por eso no resulta claro por qué este tipo penal vulneraría la *ultima ratio*. Habrá de demostrarse que el sujeto padece una enfermedad y que esta es grave y contagiosa, que lo sabía, y que decidió, dolosamente, poner en riesgo a los demás, que tienen el absoluto derecho de decidir libremente sobre su salud y, con conocimiento, sobre con quienes quieren relacionarse.

La salud, además, requiere ser puesta "en peligro de contagio", lo cual también reduce el espectro para la sanción. Lo punible no es el contagio, porque ese resultado pudiera no darse, sino el arriesgar la salud ajena con dolo. Una persona que sabe que padece una enfermedad grave y contagiosa necesita tener cuidado para no transmitir a otros su enfermedad, y debe tomar algunas medidas mientras sigue con su vida. No tomar ninguna precaución y afrontar a otros arriesgando su salud a propósito y a sabiendas, ello es actuar con dolo.

Cabe ahondar en la reflexión de que este tipo penal no vulnera el principio de *ultima ratio* también desde el ángulo del contexto de crisis excepcional que vive la humanidad, así que las entidades federativas, con centros de salud saturados y en ciertos momentos sin espacio para atender más pacientes, pueden optar por medidas de último recurso para proteger los bienes jurídicos inmer-



sos, como son la vida, la salud y la seguridad de las personas. Las entidades federativas bien pueden, dentro del marco constitucional –como sucede en este caso– echar mano de medidas legislativas más exigentes, pero cuidadosas, frente a hospitales saturados y una estadística de contagios y defunciones al alza, así que limitar al legislador local diciéndole que todavía no nos parece que esté ante una situación de último recurso (es decir, que no le asiste razón que justifique la *ultima ratio*), sino que debe seguir promoviendo campañas sobre el uso de cubrebocas y la sana distancia me resulta –y lo anoto con el mayor de los respetos– irresponsable.

Este voto se publicó el viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 30 de noviembre de 2021. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

