



# GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870    UNDÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 9  
TOMO I**

Enero de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



# 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 9**  
**TOMO I**

Enero de 2022

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 Javier Laynez Potisek  
Ministra Loretta Ortiz Ahlf  
Ministro Alberto Pérez Dayán



---

## CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL

Ministro Arturo Zaldívar  
*Presidente*

Bernardo Bátiz Vázquez  
Eva Verónica de Gyvés Zárate  
Alejandro Sergio González Bernabé  
Sergio Javier Molina Martínez



---

TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**SALA SUPERIOR**

Magdo. Reyes Rodríguez Mondragón  
*Presidente*

Magdo. Felipe Alfredo Fuentes Barrera  
Magdo. Indalfer Infante Gonzales  
Magdo. Felipe de la Mata Pizaña  
Magda. Janine M. Otálora Malassis  
Magda. Mónica Aralí Soto Fregoso  
Magdo. José Luis Vargas Valdez



# CONTENIDO GENERAL



Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	VII
Consejeras y Consejeros de la Judicatura Federal .....	IX
Magistradas y Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación .....	XI
Contenido .....	XIX
Advertencia .....	XXIII
Épocas .....	XXXIII
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo III) .....	XI
Directorio de Magistradas y Magistrados de Circuito y de Jue- zas y Jueces de Distrito (Tomo III) .....	XXXVII

## ■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ Sección Primera

Jurisprudencia

#### ■ Subsección

Por sustitución .....

5

#### ■ Subsección 4

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

7

■ **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 .....

669

■ **SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes ..... 709

■ **Subsección 2**

Por contradicción de tesis..... 865

■ **Sección Segunda**

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias..... 1033

■ **Subsección 2**

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad..... 1039

■ **TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ **Sección Primera**

Jurisprudencia

■ **Subsección 1**

Por precedentes ..... 1187

■ <b>Subsección 2</b>		
Por contradicción de tesis.....		1225
■ <b>Sección Segunda</b>		
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia		
■ <b>Subsección 1</b>		
Tesis aisladas y, en su caso, sentencias .....		1381
■ <b>Subsección 2</b>		
Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad.....		1385
■ <b>CUARTA PARTE</b>		
Plenos de Circuito		
■ <b>Sección Primera</b>		
Jurisprudencia		
■ <b>Subsección 2</b>		
Por contradicción de tesis.....		1659
■ <b>QUINTA PARTE</b>		
Tribunales Colegiados de Circuito		
■ <b>Sección Primera</b>		
Jurisprudencia		
■ <b>Subsección 1</b>		
Por reiteración.....		2665
■ <b>Subsección 2</b>		
Sentencias que interrumpen jurisprudencia .....		2923
■ <b>Sección Segunda</b>		
Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia .....		2943

## ■ **SEXTA PARTE**

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

### ■ **Sección Primera**

Suprema Corte de Justicia de la Nación

### ■ **Sección Segunda**

Consejo de la Judicatura Federal ..... 3159

## ■ **NOVENA PARTE**

Índices

Índice General Alfabético de Tesis  
de Jurisprudencia y Aisladas ..... 3223

Índice de Sentencias ..... 3257

Índice de Votos ..... 3273

Índice de Acciones de Inconstitucionalidad  
y Controversias Constitucionales ..... 3327

Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros  
del Consejo de la Judicatura Federal ..... 3389

Índice en Materia Constitucional ..... 3391

Índice en Materia Penal ..... 3397

Índice en Materia Administrativa ..... 3403

Índice en Materia Civil ..... 3411

Índice en Materia Laboral ..... 3421

Índice en Materia Común ..... 3427

Índice de Jurisprudencia por Precedentes ..... 3441

Índice de Jurisprudencia por Contradicción .....	3443
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	3455
Índice de Ordenamientos .....	3485



## 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, de las Consejeras y los Consejeros de la Judicatura Federal, de las Magistradas y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de las Magistradas y los Magistrados de Circuito, así como de las Juezas y los Jueces de Distrito.

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.	Las 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.	Las sentencias y tesis respectivas, así como los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 3. Sentencias que interrumpen jurisprudencia sin la votación idónea para integrarla.	Las 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.	Las sentencias que contienen criterios aprobados por cuando menos ocho votos, incluyendo los votos recibidos oportunamente.
		Subsección 5. Sentencias dictadas en declaratorias generales de inconstitucionalidad.	Las sentencias y, en su caso, los votos recibidos oportunamente.
	Sección Segunda. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las 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.	Las 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.	Las 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.	Las 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.	Las 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. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.	Subsección 1. Tesis aisladas y, en su caso, sentencias.	Las 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.		Las 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.	Las 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.	Las 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. Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia.		Las 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 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.			Las 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 sentencias 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 los números de identificación de las tesis se ofrecen los siguientes cuadros:

<b>TESIS DEL PLENO Y DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN</b>		
<b>TIPO DE TESIS</b>	<b>ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN</b>	<b>EJEMPLOS</b>
<b>TESIS DE JURISPRUDENCIA</b>	La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal.	Pleno:  <b>P./J. 1/2022 (11a.)</b>
	El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis.	Primera Sala:  <b>1a./J. 1/2022 (11a.)</b>
	La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal.	Segunda Sala:  <b>2a./J. 1/2022 (11a.)</b>
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	
<b>TESIS AISLADAS</b>	La letra de la instancia.	Pleno:  <b>P. I/2022 (11a.)</b>
	El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal.	Primera Sala:  <b>1a. I/2022 (11a.)</b>
	El año de aprobación.	Segunda Sala:  <b>2a. I/2022 (11a.)</b>
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	

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

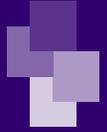
TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
<b>TESIS DE JURISPRUDENCIA</b>	<p>El número romano que indica el Circuito.*</p> <p>El número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito (cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno).</p> <p>La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

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

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

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

## ÉPOCAS



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

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

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

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

**PRIMER PERIODO  
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

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

## SEGUNDO PERIODO (JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

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

## UNDÉCIMA ÉPOCA

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



**Primera Parte**  
PLENO DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección POR SUSTITUCIÓN\*

### **ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. CON BASE EN LA LIBERTAD CONFIGURATIVA DEL ÓRGANO DE CREACIÓN, SU RÉGIMEN LABORAL PUEDE REGIRSE POR EL APARTADO A O POR EL B, DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN; POR LO QUE NO RESULTA INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.**

Hechos: Derivado de la aplicación de casos concretos, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación solicitó la sustitución de la tesis jurisprudencial P./J. 1/96 mediante la cual, el Pleno del Alto Tribunal determinó que las relaciones de trabajo de los organismos descentralizados se rigen por lo previsto en el artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que, contrario a lo señalado en dicha jurisprudencia, la Segunda Sala considera que existe absoluta libertad de configuración del Congreso de la Unión o del Poder Ejecutivo Federal, según corresponda, para establecer el régimen laboral de tales organismos.

Criterio jurídico: El artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, de la Constitución General, no contiene una regla sobre el régimen laboral de los organismos descentralizados, sino sólo un criterio de competencia en favor de los tribunales federales, por lo que existe libertad configurativa para establecer en la ley, o en los decretos de creación respectivos, el régimen laboral aplicable a los organismos descentralizados.

Justificación: No es posible derivar el tipo de régimen laboral de los organismos descentralizados de una interpretación sistemática de otras disposiciones de la Constitución General considerando un criterio funcional, pues sólo en el caso de las

---

\* Esta subsección incluye la jurisprudencia por sustitución emitida en términos del artículo tercero transitorio del Acuerdo General Número 1/2021, de ocho de abril de dos mil veintiuno, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se establecen sus bases.



universidades e instituciones de educación superior, así como tratándose de la banca de desarrollo, se adopta un régimen laboral específico en forma expresa; de este modo, debe atenderse a la libertad de configuración tanto del Congreso de la Unión como del Ejecutivo Federal, porque la determinación del régimen laboral de un organismo descentralizado es una decisión de política pública, en donde el órgano creador del organismo descentralizado federal decide su régimen laboral, a fin de lograr de una mejor manera la finalidad para la que fue creado.

### P./J. 10/2021 (11a.)

Solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2020. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 11 de octubre de 2021. Mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea; votaron en contra Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

### Tesis sustituida:

Tesis P./J. 1/96, de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, página 52, con número de registro digital: 200199.

El Tribunal Pleno, el veintidós de noviembre en curso, aprobó, con el número 10/2021 (11a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México a veintidós de noviembre de dos mil veintiuno.

**Nota:** Esta tesis de jurisprudencia se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021, por lo que a partir de esas mismas fecha y hora, y con motivo de la resolución de la solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2020, ya no se considera de aplicación obligatoria la diversa P./J. 1/96, de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, febrero de 1996, página 52, con número de registro digital: 200199.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 31 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## Subsección 4

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

**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA LEYES DE CARÁCTER ESTATAL QUE A SU JUICIO VULNERAN DERECHOS HUMANOS.**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA NORMAS DE CARÁCTER TRIBUTARIO QUE A SU JUICIO VULNERAN DERECHOS HUMANOS.**

**III. PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS EN MATERIA DE DERECHOS. ESTOS PRINCIPIOS EXIGEN QUE EN LA DETERMINACIÓN DE LAS CUOTAS SE TOMEN EN CUENTA EL COSTO QUE REPRESENTA AL ESTADO LA ACTIVIDAD DE QUE SE TRATE Y, ADEMÁS, QUE DICHAS CUOTAS SEAN FIJAS E IGUALES PARA TODOS LOS QUE RECIBAN EL MISMO SERVICIO.**

**IV. ALUMBRADO PÚBLICO. EN LA CUANTIFICACIÓN DE LAS CUOTAS EN EL CASO DE LOS DERECHOS POR ESTE SERVICIO DEBEN IDENTIFICARSE, POR UNA PARTE, EL TIPO DE SERVICIO PÚBLICO DE QUE SE TRATE Y, POR LA OTRA, EL COSTO QUE LE REPRESENTA AL ESTADO PRESTARLO, SIN CONSIDERAR ASPECTOS AJENOS A ÉSTOS, COMO LO SERÍA LA SITUACIÓN PARTICULAR DEL CONTRIBUYENTE O CUALQUIER OTRO ELEMENTO DISTINTO AL COSTO.**

**V. ALUMBRADO PÚBLICO. LA TARIFA QUE CORRESPONDE AL DERECHO POR LA PRESTACIÓN DE ESTE SERVICIO QUE SE FIJA A PARTIR DE CIR-**





**CUNSTANCIAS QUE NO ATIENDEN AL VALOR QUE REPRESENTA AL MUNICIPIO, SINO CON LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL CONTRIBUYENTE QUE SE REFLEJA EN FUNCIÓN DEL DESTINO O DEL TIPO DE PREDIO, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y DE EQUIDAD TRIBUTARIAS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COALCOMÁN; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COPÁNDARO; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA MAYA; 16, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUXPAN; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VISTA HERMOSA; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZINÁPARO; Y 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZINAPÉCUARO, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2021, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA MEDIANTE LOS DECRETOS 468, 470, 481, 482, 489, 492, 497 Y 499, RESPECTIVAMENTE, EL VEINTINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**VI. ALUMBRADO PÚBLICO. LOS PRECEPTOS QUE PREVÉN LA CUOTA QUE DEBE PAGARSE POR CONCEPTO DE LOS DERECHOS DE INSTALACIÓN, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE ESTE SERVICIO A PARTIR DEL DESTINO DEL INMUEBLE, SON CONTRARIOS AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA, AL NO ATENDER AL COSTO REAL DEL SERVICIO PROPORCIONADO POR EL MUNICIPIO, SINO A LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL CONTRIBUYENTE (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COALCOMÁN; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COPÁNDARO; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA MAYA; 16, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUXPAN; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VISTA HERMOSA; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZINÁPARO; Y 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZINAPÉCUARO, TODAS**



**DEL ESTADO DE MICHOACÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2021, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA MEDIANTE LOS DECRETOS 468, 470, 481, 482, 489, 492, 497 Y 499, RESPECTIVAMENTE, EL VEINTINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**VII. ALUMBRADO PÚBLICO. LOS DERECHOS POR ESE SERVICIO QUE DEBEN PAGAR LAS PERSONAS FÍSICAS O MORALES PROPIETARIOS, POSEEDORES, USUFRUCTUARIOS O USUARIOS DE PREDIOS RÚSTICOS O URBANOS QUE NO SE ENCUENTRAN REGISTRADOS ANTE LA COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD CON UNA CUOTA ANUAL ATENDIENDO AL TIPO DE PREDIO (RÚSTICO O URBANO), ASÍ COMO A SU SUPERFICIE, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COALCOMÁN; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COPÁNDARO; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA MAYA; 16, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUXPAN; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VISTA HERMOSA; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZINÁPARO; Y 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZINAPÉCUARO, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2021, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA MEDIANTE LOS DECRETOS 468, 470, 481, 482, 489, 492, 497 Y 499, RESPECTIVAMENTE, EL VEINTINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COALCOMÁN; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COPÁNDARO; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA MAYA; 16, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE**



**TUXPAN; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VISTA HERMOSA; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZINÁPARO; Y 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZINAPÉCUARO, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2021, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA MEDIANTE LOS DECRETOS 468, 470, 481, 482, 489, 492, 497 Y 499, RESPECTIVAMENTE, EL VEINTINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).**

**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COALCOMÁN; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COPÁNDARO; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN LUCAS; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA ANA MAYA; 16, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUXPAN; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE VISTA HERMOSA; 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZINÁPARO; Y 17, FRACCIONES I, II, III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ZINAPÉCUARO, TODAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2021, PUBLICADAS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA MEDIANTE LOS DECRETOS 468, 470, 481, 482, 489, 492, 497 Y 499, RESPECTIVAMENTE, EL VEINTINUEVE DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 26 DE AGOSTO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **veintiséis de agosto de dos mil veintiuno**.



VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda inicial y normas impugnadas.** Por oficio recibido a través del buzón judicial de este Alto Tribunal el veintiocho de enero de dos mil veintiuno y recibido al día siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>1</sup> la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las disposiciones siguientes:

"1. Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coalcomán, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

"2. Artículo 17 de la Ley de ingresos del Municipio de Copándaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

"3. Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

"4. Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Maya, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

"5. Artículo 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuxpan, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

"6. Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Vista Hermosa, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

"7. Artículo 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zináparo, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

"8. Artículo 17, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zinapécuaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del año 2021.

<sup>1</sup> Foja 22 de la versión digitalizada del escrito de demanda.



"Dichos ordenamientos fueron publicados mediante los decretos números 468, 470, 481, 482, 489, 492, 497 y 499, el 29 de diciembre de 2020, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo."

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión accionante considera que las normas que impugna son contrarias a los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión accionante combate las normas impugnadas, en síntesis, con base en los siguientes argumentos:

• **Único. Los artículos impugnados establecen las tarifas mediante las cuales se causarán y pagarán los derechos por el servicio de alumbrado público, tomando en consideración el destino o uso de los predios de las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias que se encuentren registradas ante la Comisión Federal de Electricidad, o bien, en función de la naturaleza del predio correspondiente.**

Lo anterior significa que, para fijar la cuota respectiva, **el legislador tomó en consideración elementos ajenos al costo real de ese servicio**, y ello implica que la cuota que deben cubrir los contribuyentes depende del uso o características del predio respectivo, lo cual se traduce en una **vulneración a los principios de equidad y proporcionalidad** en las contribuciones reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para llegar a la conclusión anterior, el presente argumento se estructura con un primer apartado en el que se exponen las características de las contribuciones en el Estado Mexicano. Posteriormente, se esboza el desarrollo jurisprudencial del principio de proporcionalidad y equidad tributarias aplicable al caso. Finalmente, se esgrimen las razones por las que se considera que las normas impugnadas son inconstitucionales.

#### **A. Naturaleza y características de las contribuciones.**

La Constitución Federal regula en su artículo 31, fracción IV, los principios que deben regir las contribuciones, a efecto de garantizar límites al poder público



frente a los derechos del gobernado. Dicha disposición consagra los principios constitucionales de índole fiscal consistente en generalidad contributiva, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, las cuales, además de ser derechos fundamentales inherentes a los gobernados reconocidos por el texto constitucional, enuncian características que pueden llevarnos a construir un concepto jurídico de tributo o contribución.

Así, las contribuciones o tributos se entienden como un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios–, titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

Las contribuciones previstas en el Texto Constitucional pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales que, por un lado, permiten mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula, a saber: sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y época de pago.

Los componentes referidos son una constante estructural de los tributos, su contenido es variable y se presentan de manera distinta y dependiendo del tipo de contribución que se analice se determina la naturaleza propia de cada una.

En las contribuciones denominadas "derechos", el hecho imponible se refiere a una actuación de los órganos del Estado a través del régimen de servicio público, o bien, el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público. En contraste, en el caso de los impuestos, el hecho imponible está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público como tal, ponen de manifiesto de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

Es así que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye un presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que, además, sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una



situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece.

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

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

Asimismo, la exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula.

## **B. Principios de justicia tributaria.**

El principio de proporcionalidad tributaria reconocido en el artículo 31, fracción IV, constitucional, entraña una garantía de las personas por virtud de la cual el legislador, al diseñar el objeto de las contribuciones, debe respetar un umbral libre o aminorado de tributación, observando los parámetros constitucionales para la imposición de contribuciones y lo correspondiente a los recursos necesarios para la subsistencia de las personas. De esta manera, sólo las autoridades constitucionalmente habilitadas pueden imponer los tributos, y las personas no deben ser llamadas a contribuir si se ve amenazada su capacidad para salvaguardar sus necesidades elementales.

Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de proporcionalidad tributaria en las contribuciones rige de manera



distinta cuando se trata de derechos o de impuestos, puesto que estos últimos tienen una naturaleza distinta a los primeros, por lo que es necesario establecer un concepto adecuado de proporcionalidad y equidad que les sea aplicable.

En materia fiscal, se entiende por "derechos" a aquellas contraprestaciones que se pagan 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, así el principio de proporcionalidad en materia de "derechos" implica que la determinación de las cuotas correspondientes por ese concepto ha de tener en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

De tal suerte que, al tratarse de "derechos" deben tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los servicios públicos se originan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

Por otra parte, el principio de equidad en materia tributaria exige que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación, deben guardar una idéntica situación frente a la norma jurídica que los regula, lo que a su vez implica que las disposiciones tributarias deben tratar de manera igual a quienes se encuentren en una misma situación.

Es así que, el principio de equidad en la imposición establece que las personas, en tanto estén sujetas a cualquier contribución y se encuentren en iguales condiciones relevantes para efectos tributarios, han de recibir el mismo trato en lo que se refiere al tributo respectivo.

Acorde con los criterios de ese Máximo Tribunal, para analizar los principios citados de una disposición normativa que establece un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la base gravable resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos al servicio prestado, porque daría lugar a que un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.



### C. Inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

A juicio de esta Comisión Nacional, los artículos impugnados vulneran el principio de proporcionalidad tributaria porque establecen un cobro por el servicio de alumbrado público, pero cuyo monto a pagar dependerá del destino que se le dé a un predio, por ejemplo, si se trata de uso doméstico, o se destina a uso de pequeño, mediano o gran comercio o industria.

Las normas impugnadas, de forma coincidente, establecen que el servicio de alumbrado público causará derecho de conformidad con el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán.

Tales preceptos determinan que el pago de alumbrado público es exigible a las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, según el uso del precio, sea doméstico, o de pequeño, mediano o gran comercio o industria, y en el caso de que no estén registrados ante dicha Comisión, dependiendo si se trata de predios rústicos o urbanos.

Así, el legislador consideró como elemento determinante del monto a pagar por la contribución un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el Municipio.

Al respecto, debe recordarse que el objetivo del servicio de mérito no es beneficiar a una persona en particular, sino en igualdad de circunstancia a toda la población y transeúntes en los territorios de los Municipios.

Es necesario traer a colación lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 28/2019**, promovida por esta Comisión Nacional contra diversos artículos de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019, donde ese Alto Tribunal declaró la inconstitucionalidad de normas de contenido similar a las ahora impugnadas, pues prevén un cobro por el derecho de alumbrado público y se observó que el legislador no sólo gravó el consumo de energía eléctrica siendo incompetente para ello, sino también que el cobro de ese derecho se fijó teniendo en cuenta el tamaño, ubicación y destino del predio que se consideró beneficiado, lo cual no atendía a la capacidad



contributiva de los sujetos pasivos ni al costo del servicio, por lo que no se cumplió con el contenido de los principios de justicia tributaria.

También al resolver la **acción de inconstitucionalidad 21/2020**, promovida contra diversas normas de leyes de ingresos de Municipios de Tamaulipas, para el ejercicio fiscal 2020, se concluyó que las normas que preveían fórmulas para el cobro del derecho de alumbrado público que consideraban los metros de frente a la vía pública de los predios, resultaban violatorias de los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, así como el de seguridad jurídica porque los elementos que proporcionó el legislador no atendían al costo que representa al Estado la prestación del servicio, ni cobra el mismo monto a todas las personas que reciben el mismo servicio en razón de un parámetro razonable.

En el caso, dada la similitud con los precedentes citados, el legislador michoacano consideró como elemento determinante para el establecimiento de la cuota del derecho el uso o destino de los predios de las personas ello necesariamente se traduce en la desproporcionalidad de la cuota, puesto que no se atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio.

Ello ocasiona que la individualización en cuanto al monto de ese derecho se diferencie entre cada contribuyente en razón del destino, uso o naturaleza de los predios de las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias, según se encuentren o no registradas ante la Comisión Federal de Electricidad, ocasionando un pago inequitativo y diferenciado para cada uno de los obligados a cubrir ese derecho.

Finalmente, de ser tildadas de inconstitucionales las normas impugnadas, se solicita se extiendan los efectos a todas aquellas que estén relacionadas; asimismo, que se vincule al Congreso de Michoacán a que en lo futuro se abstenga de expedir normas con el mismo vicio alegado.

4. CUARTO.—**Registro del expediente y turno del asunto.** Por acuerdo de dos de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **26/2021**, y la turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** como instructora del procedimiento.



5. QUINTO.—**Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintiuno, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial estatal en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que antes del cierre de instrucción manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.

6. SEXTO.—**Acuerdo que tiene por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdo de seis de abril de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán, autoridades a las cuales tuvo dando cumplimiento a los requerimientos ordenados en autos.

7. SÉPTIMO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.** Mediante oficio recibido a través del buzón judicial de este Alto Tribunal el cuatro de marzo de dos mil veintiuno, recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>2</sup> el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán rindió informe, en el que expresó, en esencia, lo siguiente:

- **Único.** Los derechos humanos de seguridad social no se vulneran al cobrarse el impuesto al consumo de energía eléctrica, ni se transgreden los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, pues si bien es cierto que el Congreso Local llevó a cabo la aprobación de las normas impugnadas, el artículo 32, inciso c), fracciones I, II y III, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo determina que los Ayuntamientos y Concejos Municipales de la entidad federativa, administrarán libremente su hacienda, de conformidad con las normas vigentes y aprobarán el proyecto de ley de ingresos para el

<sup>2</sup> Foja 25 de la versión digitalizada del informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.



ejercicio fiscal del año que corresponda, mismo que será presentado por el tesorero municipal, y de conformidad con el artículo 123, fracción II Bis, de la Constitución Local, los Ayuntamientos propondrán en su competencia a la Legislatura Estatal la norma jurídica en su competencia y jurisdicción, en lo relativo a las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, aprovechamientos, productos, ingresos derivados de financiamiento y las tablas de valores unitarios que sirvan de base para el cobro de las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora.

Lo anterior es con base, además, en lo establecido en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, que determina la obligación constitucional de los mexicanos para contribuir en los gastos públicos de la Federación, Ciudad de México, Estados y Municipios en que residan, en forma proporcional y equitativa que dispongan las leyes, lo cual se relaciona con la fracción IV del artículo 115 de ese Magno Ordenamiento, que regula, entre otros, que los Municipios administrarán libremente su hacienda.

Por ello, no se afecta la seguridad de la ciudadanía al ser regulado el derecho de alumbrado público, sino por el contrario, al estar reglamentado en una norma vigente en su temporalidad, los ciudadanos se encuentran sujetos a su cumplimiento.

Por consiguiente, el Congreso Local, al poseer atribuciones constitucionales para la creación de leyes, previo procedimiento normado por la Constitución del Estado y leyes secundarias que regulan la creación normativa, así como sus efectos establecidos en las mismas; todos los ciudadanos que conforman la sociedad deberán de respetarla para una mejor coexistencia.

Sobre el particular, lo regulado en los artículos 1, 98, 99, 100, 101, 102 y 103 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán, vigente, se determina, entre otros, la percepción en cada ejercicio fiscal, con la finalidad de atender y cubrir el gasto público, así como demás obligaciones a su cargo; por consiguiente los ingresos por concepto de derechos municipales que anualmente se establezcan se encuentran regulados para tales efectos, con lo cual no se vulnera la seguridad jurídica, ni el principio de legalidad tributaria.



El Congreso de Michoacán reformó los artículos 11 y 102 de la Ley de Hacienda Municipal referida, en atención a lo determinado en las acciones de inconstitucionalidad 20/2020, 96/2020 y 101/2020, promovidas por la Comisión accionante, la cual demandó la invalidez de diversas disposiciones de leyes de ingresos municipales del Estado, para el ejercicio fiscal 2020.

Así, el Congreso Local, en competencia de los integrantes de las Comisiones Unidas de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública y Hacienda y Deuda Pública, consideraron la necesidad de otorgar a los Municipios lo siguiente: *"la certeza jurídica desde la legislación que rige su vida financiera, para que tengan recursos económicos necesarias para que puedan afrontar sus obligaciones para el pago del costo de los servicios de alumbrado público, no solamente en el alumbrado público, sino también en todos los servicios que los Ayuntamientos otorgan a la ciudadanía, que es traducido en el bombeo de agua potable, en algunos casos saneamiento de aguas residuales, entre otros."*

Con lo anterior, se acredita la sensibilidad en el cumplimiento por parte del Congreso Local; asimismo, el compromiso que los integrantes de esa autoridad legislativa asumen con la sociedad michoacana.

De tal forma, al ser prestado este servicio público municipal a la comunidad, son sujetos de este derecho, las personas propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios ubicados en el territorio del Municipio, que reciban el servicio de alumbrado público que éste presta; por ello la base gravable de este derecho corresponde al gasto en sus conceptos que regula la Ley de Hacienda Municipal, por consiguiente su pago, es la contraprestación del derecho de alumbrado público, conforme a las tarifas y forma que señalen las leyes de ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo; y, en su competencia, los Municipios tienen a su cargo la recaudación del derecho respectivo y podrán celebrar convenios con la Comisión Federal de Electricidad para que ésta realice la correspondiente recaudación.

Es importante señalar lo regulado en los artículos 9, 10 y 11 del Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, en este orden, las personas físicas y las morales que causen contribuciones conforme a su riqueza están obligadas a contribuir al gasto público del Municipio, de conformidad con



la Ley de Hacienda Municipal del Estado, el Código Municipal de la entidad federativa y la Ley de Ingresos Municipal del año fiscal correspondiente, normas que en su conjunto se encuentran armonizadas con la Constitución Federal y la Local, las cuales reúnen los rectores normativos y contenidos en el principio de legalidad, para el caso que se atiende corresponden a recaudar la contribución, misma que, se destinará al gasto público respectivo, por lo que deberán ser enterados éstos derechos de alumbrado público por las personas que, de conformidad con la ley, estén obligadas a ello.

Así, el principio de proporcionalidad tributaria consiste, entre otros, en que los sujetos pasivos, personas físicas o morales, que se encuentran obligadas de conformidad con las contribuciones que así les sea aplicable, para efectos de su causación, deberán contribuir a los gastos públicos en función de su respectiva capacidad contributiva, por ello se encuentran sujetas a la aportación de una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades, rendimientos o la manifestación de riqueza gravada.

En ese sentido, los gravámenes tendrán que determinarse con la capacidad de cada sujeto obligado, de conformidad con la potencialidad para contribuir a los gastos públicos.

Por consiguiente, las personas que poseen y cuentan con mayor riqueza sujeta a gravamen, deberán tributar o contribuir en forma diferenciada y superior a aquellos que la tengan en menor proporción, ello atendiendo al contenido estricto de la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal.

Luego entonces, carece de sustento la impugnación de la accionante, al decir que el legislador local no se encuentra constitucionalmente habilitado para establecer las contribuciones por el consumo de energía eléctrica y, por consiguiente, no se vulnera el derecho de seguridad jurídica, con relación al principio de proporcionalidad de los tributos, dado que, la autoridad legislativa que impone las contribuciones cuenta con el sustento constitucional para llevar a cabo el hecho y la base imponible, estableciendo así un derecho sujeto a recaudación municipal, pues los componentes de la estructura en el tributo "derecho" no se afecta con las normas impugnadas, las cuales reúnen sus elementos como son el sujeto, hecho imponible, base imponible, tasa o tarifa y el momento de pago.



Ahora, es del todo inexacto que al establecer el Congreso Local la obligación de pago de derechos o **contribuciones especiales** por concepto de alumbrado público se contravenga lo dispuesto en los preceptos legales invocados por la accionante.

En primer término, se debe destacar que en la legislación combatida existen dos sistemas de pago de derechos reclamados, el primero aplicable a quienes tengan celebrado un contrato con la Comisión Federal de Electricidad, y el segundo, aplicable a quienes no cuenten con él.

Es necesario reconocer que gran parte de los Municipios que hay en el país no viven ni con mucho en la autonomía financiera que nuestra Carta Magna establece, los ingresos propios son exiguos respecto de las participaciones federales que reciben y no obstante esta pobreza financiera, los Ayuntamientos tienen que prestar servicios públicos. Así, como los Municipios tienen esa obligación, resulta lógico que tengan expresa facultad para cobrar los derechos correspondientes.

En el caso particular, los Municipios deben prestar el servicio de alumbrado público, consecuentemente a esta obligación es que se impone la natural facultad de cobrar el **derecho o contribución especial** correspondiente, previsto por la Legislatura en la ley de ingresos municipal respectiva.

Al respecto, al establecer la Legislatura Local los **derechos o contribuciones especiales** reclamadas, no desbordó el marco de atribuciones y, en consecuencia, no invade la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5, inciso a), de la Constitución Federal.

El Constituyente de 1917 estableció en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal las bases generales de la facultad impositiva del Estado para el logro de los fines que le son encomendados, pero dejó al legislador ordinario la facultad de determinar en cada época de la historia la forma y medida en que los individuos y grupos que integran la sociedad deben contribuir.



Los **derechos o contribuciones especiales** de alumbrado público que se reclaman establecen el pago a los propietarios o poseedores de predios que se aprovechen de las instalaciones de unidades de luz mercurial o fluorescente correspondiente al alumbrado público y, resulta innegable, que las contraprestaciones que exige el poder público por el servicio citado son una contribución que beneficia directamente tanto al Municipio como a los gobernados, porque la base imponible, así como la tasa relativa, se encuentran relacionadas con el hecho imponible que responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público.

Además, las leyes de ingresos impugnadas al establecer el cobro del alumbrado público, no las convierten en una ley privativa, por el contrario, es una ley general y abstracta, que no señala individuos en lo particular, sino que los causantes serán los que aprovechen el mismo, por cuya razón, no son inconstitucionales.

Los derechos o contribuciones especiales de que se trata son contraprestaciones que exige el poder público y constituyen una contribución legal, en virtud de que su objeto esencial es el de contribuir a los gastos públicos.

La doctrina jurídica ha denominado "tributo especial", "contribución de mejoras", "contribución especial", a aquellas que se establecen a cargo de las personas que se beneficien de manera especial con alguna obra o servicio público y que sean destinadas a cubrir los gastos que requiera la propia obra o servicio.

Así, los derechos o contribuciones especiales son de cooperación por concepto del aprovechamiento de las instalaciones de luz mercurial o fluorescente de alumbrado público que realizan los propietarios o poseedores de predios y, por ende, no conculcan garantías individuales, al señalar como sujetos obligados al pago de los mencionados derechos de cooperación por alumbrado público, a los que aprovechan dicho servicio.

Cabe mencionar que los derechos o contribuciones especiales reclamados son un servicio público que presta el Ayuntamiento; que éstos tienen facultades para establecer contraprestaciones por los servicios públicos que presten; y



que los derechos referidos recaen únicamente sobre los propietarios o poseedores de predios y gozan de los atributos de generalidad y abstracción, toda vez que se aplicarán por igual a todos los individuos que se encuentren o puedan encontrarse en la hipótesis plasmada en la ley.

Así, el Congreso Local no legisló sobre materia de energía eléctrica, la cual indudablemente es reservada a la Federación, sino que lo hizo con base en la facultad impositiva que el Estado tiene para el logro de las funciones que le son encomendadas para establecer las contraprestaciones que estime convenientes sobre los servicios públicos que presta, en el caso, la prestación y aprovechamiento del servicio de alumbrado público.

Contrario a lo señalado por la Comisión accionante, el legislador consideró el elemento determinando el monto a pagar por la contribución, dado que, al estar registradas, su destino prestado por el Municipio, causará de conformidad con el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda, con las cuotas determinadas en las leyes de ingresos municipales que se pretenden invalidar.

Consecuentemente, la contribución establecida en las normas impugnadas, que se pretenden invalidar, no vulnera el principio de proporcionalidad de los tributos, en razón de que, el legislador michoacano cumplió con la obligación constitucional consistente en promover, respetar y garantizar los derechos humanos a la seguridad jurídica, proporcionalidad y equidad de las contribuciones, que consagra la Constitución Federal.

Debe enfatizarse que en la interpretación de los derechos fundamentales como los que en este asunto se propone, no basta la aplicación del método literal para determinar sus extremos constitucionales, sino que, como se ha señalado, es necesario armonizar sus disposiciones buscando, además, que el resultado redunde en la mayor efectividad posible del bien jurídico que deba resultar protegido tras el análisis de los derechos fundamentales en juego.

Así, en los numerales reclamados se observaron las reglas y principios anteriores, por lo cual no conculcan derechos humanos.



8. OCTAVO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.** Mediante oficio recibido por correo el diecinueve de marzo de dos mil veintiuno<sup>3</sup> y recibido el mismo día en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>4</sup> el director de Asuntos Constitucionales y Legales del Gobierno del Estado de Michoacán, en representación del titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, compareció a rendir el informe solicitado, en el que expone, esencialmente, lo siguiente:

- El titular del Poder Ejecutivo Local únicamente intervino dentro del proceso de creación de las normas impugnadas, por lo que hace a su promulgación, cumpliendo con lo mandatado en la Constitución del Estado, específicamente en el artículo 60, fracción I, así como en el diverso 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, que establecen la obligación del gobernador de promulgar y ejecutar las leyes y decretos expedidos por el Congreso de Michoacán, destacando que en el artículo 61, fracción I, de la propia Constitución Local se estableció que el gobernador no puede negarse a promulgar y publicar dichas leyes.

- Respecto a la invalidez de las normas impugnadas, esta representación no tiene manifestación alguna que realizar, toda vez que al respecto existen criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación donde se ha considerado que, si bien el monto de los derechos no necesariamente debe corresponder con exactitud matemática al costo del servicio prestado por el Estado, sí debe fijarse en relación con el mismo, esto es, que debe haber cierta armonía entre la cuota y la prestación del servicio, porque entre ellos existe una íntima relación, al grado de resultar interdependientes, dado que dichas contribuciones encuentran su hecho generador en la prestación del servicio, siendo precisamente lo que distingue a este tipo de cargas de los demás tributos, por lo que, para que cumplan con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la

<sup>3</sup> Foja 225 de la versión digitalizada del informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>4</sup> Foja 7 de la versión digitalizada del informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.



fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un equilibrio razonable entre la cuota establecida y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio.

9. NOVENO.—**Pedimento del fiscal general de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El citado funcionario y la referida dependencia no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.

10. DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de seis de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

11. 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,<sup>5</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>6</sup> en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013<sup>7</sup> de

<sup>5</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

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

<sup>6</sup> **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

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

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

<sup>7</sup> **Acuerdo General Número 5/2013.**

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

"...



trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

12. SEGUNDO.—**Precisión de la litis.** Las normas combatidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se contienen en diversas leyes de ingresos municipales del Estado de Michoacán de Ocampo, para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, a través de los Decretos Números 468, 470, 481, 482, 489, 492, 497 y 499, en concreto, los siguientes artículos:

- 1) 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coalcomán.
- 2) 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Copándaro.
- 3) 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas.
- 4) 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Maya.
- 5) 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuxpan.
- 6) 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Vista Hermosa.
- 7) 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zináparo.
- 8) 17 de la Ley de Ingresos del Municipio de Zinapécuaro.

13. Al respecto, la accionante considera que las mencionadas disposiciones son contrarias al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que el monto a pagar por el servicio de alumbrado público **no atiende al costo del servicio prestado por el Municipio**, sino al destino del predio, en caso de que esté registrado ante la Comisión Federal de Electricidad y, en caso de no contar con dicho registro, si el predio es rústico o urbano.

---

"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."  
reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



14. Las normas impugnadas son del contenido literal siguiente:

**Ley de Ingresos del Municipio de Coalcomán, Michoacán,  
para el ejercicio fiscal del año 2021  
(Decreto 468)**

**"Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II de la Ley de Hacienda, con las tarifas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	"Cuota mensual
"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$20.32
"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$30.49
"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$1,773.80
"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$17,738.20

"V. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

"Concepto	"Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3



"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos contruidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

**Ley de Ingresos del Municipio de Copándaro, Michoacán,  
para el ejercicio fiscal del año 2021  
(Decreto 470)**

**"Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	"Cuota mensual
"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$22.88
"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$34.33
"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$1,773.80



"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.

\$17,738.20

"V. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

"Concepto	"Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

**Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas, Michoacán,  
para el ejercicio fiscal del año 2021  
(Decreto 481)**

**"Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:



"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	"Cuota mensual
"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$16.64
"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$24.96
"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$1,773.80
"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$ 17,738.20

"V. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

"Concepto	"Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.



"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

**Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Maya, Michoacán,  
para el ejercicio fiscal del año 2021  
(Decreto 482)**

**"Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	"Cuota mensual
"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$19.21
"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$28.82
"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$1,773.80
"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$ 17,738.20

"V. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

"Concepto	"Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3



"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

**Ley de Ingresos del Municipio de Vista Hermosa, Michoacán,  
para el ejercicio fiscal del año 2021  
(Decreto 489)**

**"Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	"Cuota mensual
"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$19.93
"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$29.90
"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$1,773.80



"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.

\$ 17,738.20

"V. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

"Concepto	"Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

**Ley de Ingresos del Municipio de Zináparo, Michoacán,  
para el ejercicio fiscal del año 2021  
(Decreto 492)**

**"Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:



"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	"Cuota mensual
"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$23.50
"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$35.25
"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$1,795.50
"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$18,041.10

"V. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

"Concepto	"Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.



"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

**Ley de Ingresos del Municipio de Tuxpan, Michoacán,  
para el ejercicio fiscal del año 2021  
(Decreto 497)**

**"Artículo 16.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	"Cuota mensual
"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$ 24.06
"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$36.09
"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$1,773.80
"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$17,738.20

"V. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

"Concepto	"Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3



"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

**Ley de Ingresos del Municipio de Zinapécuaro, Michoacán,  
para el ejercicio fiscal del año 2021  
(Decreto 499)**

**"Artículo 17.** El servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II de la Ley de Hacienda, con las cuotas mensuales siguientes:

"Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad.

"Concepto	"Cuota mensual
"I. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso doméstico.	\$21.66
"II. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de pequeño comercio o industria.	\$32.49
"III. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de mediano comercio o industria.	\$1,795.50



---

"IV. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios destinados a uso de gran comercio o industria.	\$18,041.10
--	-------------

---

"V. Para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad, pagarán anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, a través de recibo que para tal efecto expida la Tesorería Municipal, la cuota en el equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, como sigue:

"Concepto	"Unidad de Medida y Actualización
"A) Predios rústicos.	1
"B) Predios urbanos.	3

---

"VI. Por la expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, se pagará a razón de cuatro veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

"En todo caso, el solicitante deberá cubrir el costo de los materiales y mano de obra que sean determinados en el dictamen; el servicio de reubicación o modificación se llevará a cabo dentro de los treinta días hábiles posteriores a la fecha de pago antes referido.

"Cuando se causen daños al sistema de alumbrado público municipal, se evaluará el costo y se elaborará el presupuesto para que se realice el pago en las oficinas de la Tesorería Municipal.

---

"VII. Por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares, el pago será de doce veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización."

---

15. Como se desprende de la transcripción de las normas impugnadas, aquéllas contienen las tarifas o cuotas mensuales que deberán pagarse por el servicio de alumbrado público, atendiendo a si se cuenta con registro ante la Comisión Federal de Electricidad y, en caso de no tenerlo, al tipo de predio de que se trate; **adicionalmente**, todas ellas prevén, en sus fracciones VI y VII, respectivamente, lo que deberá pagarse en los supuestos de expedición del dictamen de evaluación y cuantificación para la reubicación o modificación de



las instalaciones pertenecientes al alumbrado público municipal, así como por concepto de revisión y/o aprobación de proyectos de construcción de alumbrado público, en fraccionamientos construidos por particulares.

16. Tomando en cuenta lo anterior y de frente a los conceptos de invalidez formulados por la accionante, este Tribunal Pleno considera que lo **efectivamente impugnado** en este asunto y, en consecuencia, lo que deberá analizarse, en su caso, en el estudio de fondo, es la regulación que señala las cuotas o tarifas a pagar por el derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, **sin incluir lo establecido en las fracciones VI y VII recién comentadas**.

17. Derivado de lo anterior, este Tribunal Pleno considera como efectivamente controvertidas las **fracciones I, II, III, IV y V, de las normas impugnadas**.

18. TERCERO.—**Oportunidad**. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup> establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

19. En el caso, **las normas impugnadas fueron publicadas**, mediante los Decretos 468, 470, 481, 482, 489, 492, 497 y 499, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo **el veintinueve de diciembre de dos mil veinte**.

20. El plazo de **treinta días naturales** transcurrió **del miércoles treinta de diciembre de dos mil veinte al jueves veintiocho de enero de dos mil veintiuno**, como se muestra en el siguiente calendario:

<sup>8</sup> **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

"**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."



Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
<b>Diciembre de 2020</b>						
27	28	<u>29</u>	30	31	1	2
<b>Enero de 2021</b>						
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	<u>28</u>	29	30

21. En ese sentido, si la demanda promovida, se presentó a través del buzón judicial de este Alto Tribunal el veintiocho de enero de dos mil veintiuno,<sup>9</sup> se concluye que **su presentación resulta oportuna.**

22. CUARTO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>10</sup> la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia<sup>11</sup> señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

<sup>9</sup> Fojas 22 de la versión digitalizada del escrito de demanda.

<sup>10</sup> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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

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

<sup>11</sup> **Ley reglamentaria de la materia.**

**"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."



23. En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, comparece a través de su presidenta, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>12</sup> ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.

24. Por tanto, si en el caso se promovió la presente acción de inconstitucionalidad en contra de preceptos contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, y la accionante insiste que esas normas resultan violatorias a derechos humanos, concretamente al alegar la violación a los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones que rigen en favor del gobernado, reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera que **cuenta legitimación con para impugnarlos.**

25. Finalmente, es de resaltarse que este Tribunal Pleno ha sostenido el criterio de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para impugnar normas de carácter tributario, teniendo en cuenta que el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional establece únicamente como condición de procedencia de la acción de inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la denuncia de inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y tratados internacionales de los que México sea Parte, sin que establezca otra condición, por lo que, como se adelantó, dicha Comisión sí está legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como en el caso acontece.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> **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 ...

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

<sup>13</sup> Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018**, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro



26. QUINTO.—**Causales de improcedencia.** Toda vez que las partes no hicieron valer algún motivo de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte que se actualice alguno, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer la accionante.

27. SEXTO.—**Estudio de fondo. Análisis de las normas que prevén cobros por el servicio de alumbrado público.** En su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversos artículos contenidos en leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2021, en concreto: los respectivos artículos 17, contenidos en las leyes de ingresos de los Municipios siguientes: **1) Coalcomán;** **2) Copándaro;** **3) San Lucas;** **4) Santa Ana Maya;** **5) Vista Hermosa;** **6) Zináparo;** y, **7) Zinapécuaro;** así como el diverso 16 de la ley de ingresos del Municipio de **8) Tuxpan.**

28. Al respecto, alega que dichos preceptos vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributaria reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, porque establecen un cobro por el **servicio de alumbrado público**, pero cuyo monto a pagar dependerá del destino que se dé a un predio, por ejemplo, si se trata de uso doméstico, o se destina a uso de pequeño, mediano o gran comercio o industria, de manera que el legislador michoacano consideró como elemento determinante del monto a pagar por la contribución uno totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el Municipio.

29. Explica que, tratándose de "derechos", se debe tener en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; de manera que la cuota respectiva corresponda exactamente al valor del servicio prestado, pues los

---

de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2019**, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. E incluso, de manera reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 20/2020**, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



servicios públicos se originan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

30. Así, señala que, en torno a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria de una disposición normativa que establece un derecho, debe tomarse en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, lo que permitirá decidir si el parámetro de medición seleccionado para cuantificar la base gravable resulta congruente con el costo que representa para la autoridad el servicio relativo, en la que la cuota no puede contener elementos ajenos a dicho servicio, porque daría lugar a que se contribuya en cantidades diversas por el mismo concepto.

31. Por tanto, aduce que, en el caso, ya que el legislador michoacano consideró como elemento determinante para el establecido de la cuota del derecho, el uso o destino de los predios de las personas, ello se traduce en la desproporcionalidad de la cuota, puesto que no atiende al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, lo que ocasiona que el monto se diferencie entre cada contribuyente en razón de tal destino, uso o naturaleza de los predios de las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias que se encuentren o no registradas ante la Comisión Federal de Electricidad, ocasionando un pago inequitativo y diferenciado para cada uno de los obligados a cubrir ese derecho.

32. Son **fundados** los argumentos que plantea la accionante.

33. En primer lugar, es cierto que, como lo refiere el Poder Legislativo en su informe, en términos del artículo 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), de la Constitución Federal,<sup>14</sup> los Municipios tienen derecho a recibir los ingresos

---

<sup>14</sup> **Constitución Federal.**

"**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. ...



derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo, como lo es el de alumbrado público y, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esa fuente normativa, es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

34. Así, concierne a las Legislaturas de las entidades federativas fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar y éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

35. Conforme a lo anterior, a fin de estar en aptitud de analizar el concepto de invalidez planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es necesario **establecer la naturaleza de la contribución que regulan las normas impugnadas.**

36. Para ello, es preciso partir del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, al ser el precepto que regula los principios que deben regir a las con-

---

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. ...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

"Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."



tribuciones tanto a nivel federal como en los Estados, la Ciudad de México y los Municipios. Su contenido, para lo que interesa destacar, es el siguiente:

"Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: ...

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

37. Como se advierte, este precepto establece los **principios constitucionales tributarios** de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las siguientes características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en el texto constitucional.

**A.** Toda contribución tiene su fuente en el poder de imperio del Estado.

**B.** Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.

**C.** Sólo se pueden crear mediante ley.

**D.** Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios, es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.

**E.** Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

38. De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental, se puede válidamente definir a las **contribuciones o tributos** como un ingreso de derecho público—normalmente pecuniario—destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza (Federación, Estados o Municipios) titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.



39. Fijado ya el concepto constitucional de contribución o tributo, debe precisarse que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los cuales, por un lado, permiten, mediante un análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula. Tales elementos son: el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

40. En relación con lo anterior, aun cuando el **Código Fiscal de la Federación** señala como **elementos del tributo** al sujeto, al objeto, a la base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término objeto se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo, denominado hecho imponible, y en particular a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

41. Al respecto, el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación establece:

"Artículo 5o. Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa.

"Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."

42. Dichos elementos pueden explicarse de la siguiente manera:

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

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



Constituye el hecho definidor o configurador que identifica a cada tributo, más aún, que legitima la imposición en cuanto a que sólo por su realización puede producirse la sujeción al tributo. En efecto, el hecho imponible debe ser, en todos los casos, un elemento fijado por la ley; se trata siempre de un hecho de naturaleza jurídica, creado y definido por la norma, y que no existe hasta que ésta lo ha descrito o tipificado.

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

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

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

43. Ahora, si bien los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, lo cierto es que su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotándola a su vez de una naturaleza propia.

44. Además, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal, tanto la Federación como cada Estado para sí y para sus Municipios, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

45. Pues bien, **a nivel federal**, el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación establece la **clasificación de las contribuciones** distinguiendo cuatro



especies del género contribución, a saber: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones y los derechos, definiéndolos de la siguiente manera:

"Artículo 2o. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

"II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

"III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

"IV. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado.

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.



"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o."

46. Por su parte, el **Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo** define a estas especies de contribuciones de manera similar, como puede advertirse del siguiente artículo:

"Artículo 3o. Son contribuciones las cantidades que en dinero deben enterar las personas físicas y morales, al Municipio, para cubrir el gasto público, las que se clasifican en: Impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y se definen como sigue:

"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley, que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las contribuciones de mejoras y derechos;

"II. Derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio, así como por recibir servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados, cuando se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en las leyes fiscales respectivas; y,

"III. Contribuciones de Mejoras son las establecidas en la ley o decreto legislativo correspondiente o el documento y normativa respectiva, en su caso, a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

"Los recargos, las multas, los honorarios, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el último párrafo del artículo 20 de este código, son accesorios de las contribuciones por concepto de impuestos y derechos, y participan de la naturaleza de éstas."



47. Conforme a lo anterior, puede identificarse que, a diferencia de los **impuestos** que son contribuciones sobre las que el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los **derechos** necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello, debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público o por la prestación de un servicio público.

48. Esto es, resulta claro que tratándose de las contribuciones denominadas "derechos", el legislador michoacano reconoce que su hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y que la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que este último determine, tiene el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará; mientras que en el caso de los impuestos el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público es relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

49. A partir de los razonamientos antes precisados, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia.

50. Esto es, de conformidad con el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, todas las contribuciones deben cumplir con los principios tributarios de proporcionalidad y equidad; no obstante, lógicamente, estos principios se aplicarán de manera distinta atendiendo al tipo de tributo que se analice.

51. Concretamente tratándose de **derechos**, el principio de proporcionalidad exige que exista **congruencia** entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, pues es lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.

52. En otras palabras, los principios de proporcionalidad y equidad en materia de derechos, exigen que en la determinación de las cuotas se tome en cuenta el costo que representa al Estado la actividad de que se trate y, además, que dichas cuotas sean fijas e iguales para todos los que reciben el mismo servicio.



53. La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones. De lo contrario, existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

54. En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, en el que debe tomarse en cuenta que la base es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.

55. Por tanto, la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente la base y tarifa del hecho imponible, consiste en que a través de ellos se demuestra si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto; ya que, de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.

56. Sentado lo anterior y con la finalidad de analizar la configuración del derecho de alumbrado público, debe retomarse parte del contenido de las normas impugnadas y, concretamente, el proemio de cada una de ellas, pues en sus términos, el servicio de alumbrado público que se preste por el Municipio, **causará derecho de conformidad con lo establecido en el título cuarto, capítulo II, de la Ley de Hacienda**, con las tarifas mensuales que se prevén en las propias normas.<sup>15</sup>

57. Así, del sistema normativo que regula el derecho por el servicio de alumbrado público en el Estado, se desprende que la Ley de Hacienda Municipal

<sup>15</sup> En las leyes de ingresos combatidas, se define a la Ley de Hacienda como la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán.



del Estado de Michoacán de Ocampo prevé los elementos relativos al objeto, sujetos y la base, mientras que las tarifas y época de pago se establecen en las leyes de ingresos impugnadas.

58. Así, en términos de la referida Ley de Hacienda Municipal, se tiene que los elementos del tributo en análisis son los siguientes:

#### "A. Objeto

"Artículo 99. Es objeto de este derecho el servicio de alumbrado público que prestan los Municipios en avenidas, calles, callejones, andadores, plazas, semaforos, parques y jardines, así como el alumbrado ornamental de temporada, en lugares públicos del Municipio."

#### "B. Sujetos

"Artículo 100. Son sujetos de este derecho las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios ubicados en el territorio del Municipio, que reciban el servicio de alumbrado público que presta éste."

#### "C. Base

"Artículo 101. La base gravable de este derecho, es el gasto que implica al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, la cual se integra de los conceptos siguientes:

"I. El importe del suministro de energía eléctrica para la prestación del servicio de alumbrado público;

"II. Los sueldos del personal necesario para la prestación del servicio de alumbrado público;

"III. El costo de los insumos y materiales necesarios para la planeación, operación y mantenimiento de la infraestructura del servicio de alumbrado público;



"IV. El costo de los equipos requeridos para la planeación, instalación, conservación, y operación de la infraestructura del alumbrado público;

"V. El costo de los insumos requeridos para la reposición al término de vida útil y/o actualización tecnológica, de la infraestructura e instalaciones del servicio de alumbrado público;

"VI. Los gastos relativos a la administración y recaudación del pago de los derechos del servicio de alumbrado público; y,

"VII. En general el costo que representa al Municipio correspondiente la instalación de la infraestructura para el servicio de alumbrado público."

#### **D. Tasa o tarifa y E. Época de pago**

59. El artículo 102 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo establece lo siguiente:

"Artículo 102. La contraprestación por el derecho de alumbrado público se causará diariamente y se pagará mensual o bimestralmente conforme a las tarifas y forma que señalen las Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Michoacán de Ocampo; y servirá para que la municipalidad cubra los costos en los que incurra con motivo de la prestación del servicio de alumbrado público.

"Los Municipios tendrán a su cargo la recaudación del derecho del servicio de alumbrado público, y podrán celebrar convenios con la Comisión Federal de Electricidad, para que ésta realice la recaudación."

60. Acorde a lo anterior, la cuota a pagar por el derecho de alumbrado público se pagará conforme a las tarifas y época de pago señaladas en **las leyes de ingresos municipales impugnadas**, que se prevén de una manera similar en las normas impugnadas. Esto es, como se desprende de tales preceptos, las leyes de ingresos municipales impugnadas determinan las tarifas que deberán pagar los contribuyentes por el servicio de alumbrado público.

61. De lo anterior debe resaltarse que si bien la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo señala que **la base gravable del derecho**



**por el servicio de alumbrado público es el gasto que le implica al Municipio su prestación**, el cual se integra por conceptos como el importe del suministro de energía eléctrica, los sueldos del personal, el costo para la planeación, instalación, conservación y operación de la infraestructura, así como otros gastos que tienen que ver con la prestación del servicio de alumbrado público, lo cierto es que **no señala la operación aritmética para determinar el crédito fiscal**.

62. En efecto, lo único que se señala es que **la contraprestación por el derecho de alumbrado público se pagará conforme a las tarifas que señalen las leyes de ingresos municipales** y que aquéllas servirán para que el Municipio cubra los costos que le genere la prestación del servicio público respectivo, por lo que, acorde con lo anterior, las leyes de ingresos combatidas señalan las tarifas a pagar.

63. Sobre esto, al margen de que del sistema normativo recién expuesto no se advierta la fórmula o la operación matemática que, en su caso, debe realizarse para obtener como resultado las tarifas que ya se determinan en las normas impugnadas, lo cierto es que, lo que sí puede advertirse de ellas es que establecen **dos supuestos claramente diferenciados en la determinación de la cuota correspondiente**:

64. Por un lado, se prevé un régimen para las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias que tengan **predios registrados ante la Comisión Federal de Electricidad**, las cuales deberán pagar una cuota mensual atendiendo al **destino** del predio, esto es, si es de uso doméstico; o de uso pequeño, mediano, o gran comercio o industria.

65. Y, por otro, se prevé un régimen dirigido a las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que **no se encuentren registrados ante la Comisión Federal de Electricidad**, las cuales deberán pagar anualmente, simultáneamente con el impuesto predial correspondiente, una cuota equivalente al valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, atendiendo al **tipo** de predio, es decir, si son rústicos o urbanos.

66. Ahora bien, para estar en aptitud de analizar las normas impugnadas, debe recordarse que como quedó expuesto, en la configuración de los **dere-**



**chos**, como en la de cualquier tributo, se debe cumplir con los principios tributarios previstos en la Constitución Federal, pero siempre atendiendo a sus particularidades.

67. De esta manera, como se desprende de la **jurisprudencia P./J. 2/98**, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.",<sup>16</sup> para la determinación de la cuota correspondiente en el caso de los derechos, no pueden tomarse en cuenta elementos que reflejen la capacidad contributiva del gobernado –lo que resulta posible en el caso de los impuestos– sino que debe tomarse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y, además, las cuotas deben ser fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos.

68. En ese sentido, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 18/2012** y, de manera reciente, las **acciones de inconstitucionalidad 101/2020 y 21/2020**, este Tribunal Pleno reiteró que, como se ha señalado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>17</sup> para la cuantificación de las cuotas en el caso de los derechos por servicio, debe identificarse, por una parte, el tipo de servicio público de que se trate y, por la otra, el costo que le representa al Estado prestar ese servicio, **ya que no pueden considerarse para tales efectos, aspectos ajenos a éstos, como lo sería la situación particular del contribuyente o cualquier otro elemento distinto al costo.**

69. De lo contrario, se vulnerarían los principios tributarios de proporcionalidad y equidad que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, toda vez que **no se estaría atendiendo al costo que para el Estado representa prestar el servicio, ni se estaría cobrando un mismo monto a todos aquellos que reciben el mismo servicio;** siendo que los servicios públi-

<sup>16</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, registro digital: 196934.

<sup>17</sup> P./J. 3/98, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.". Registro digital: 196933. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, página 54.



cos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares.

70. Derivado de lo anterior, como se adelantó, este Tribunal Pleno estima que le asiste razón a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pues, como lo sostiene, **las normas impugnadas transgreden los principios tributarios de proporcionalidad y equidad tributaria** porque la tarifa que corresponde al derecho por la prestación del servicio de alumbrado público se fija a partir de circunstancias que **no atienden al valor que representa al Municipio prestar ese servicio** sino, en todo caso, con la capacidad económica del contribuyente que se refleja en función del destino o del tipo de predio.

71. A mayor abundamiento, por lo que hace al primer supuesto dirigido a las personas propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios que cuenten con registro ante la Comisión Federal de Electricidad, en cuyo caso las tarifas se determinan atendiendo al **destino** del predio, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 28/2019**, en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, declaró la invalidez de una norma similar.<sup>18</sup>

72. En ese asunto, la norma analizada establecía la cuota que debía pagarse por concepto de los derechos de instalación, mantenimiento y conservación del servicio de alumbrado público, a partir del **destino** del inmueble, lo que se estimó contrario al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que no se atendía al costo real del servicio proporcionado por el Municipio, sino a la capacidad económica del contribuyente, pues se establecía que ese derecho sería calculado a partir del número de metros del predio, del tipo de destino (residencial, comercial, industrial o turístico) así como de la zona económica en la que se encontrara (primer cuadro de la cabecera municipal, zonas residenciales o turísticas y colonias o barrios populares).

73. Mientras que en relación con el segundo supuesto, en la **acción de inconstitucionalidad 101/2020**,<sup>19</sup> en sesión de ocho de octubre de dos mil vein-

<sup>18</sup> Por mayoría de ocho votos se declaró la invalidez del artículo 14 de la Ley Número 170 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2019. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra.

<sup>19</sup> Por unanimidad de once votos se declaró la invalidez de diversos artículos contenidos en Leyes de Ingresos de diversos Municipios del Estado de Michoacán para el ejercicio fiscal 2020, que



te, se declaró la invalidez de normas que, como las impugnadas, le imponían a las personas físicas o morales propietarias, poseedoras, usufructuarias o usuarias de predios rústicos o urbanos que no **se encontraran registrados ante la Comisión Federal de Electricidad** una cuota anual **atendiendo al tipo de predio**, es decir, si era rústico o urbano, así como su superficie, lo que se consideró provocaba, por un lado, que los contribuyentes no tributaran de manera proporcional, desde la perspectiva que debe tomarse en cuenta tratándose de la contribución denominada "derecho" y, por la otra, que se daba un trato desigual a los gobernados al establecerse diversos montos por la prestación de un mismo servicio.

74. Tomando en cuenta las consideraciones sustentadas en los precedentes mencionados, se concluye que **el hecho de que la Legislatura Local hubiese establecido para la cuantificación de las cuotas del derecho por servicio de alumbrado público en aspectos que nada tienen que ver con el costo que le representa al Municipio prestar ese servicio, sino en dado caso, con la capacidad económica del contribuyente en función del destino y tipo de predio, genera que las normas impugnadas sean inconstitucionales**, por lo que procede declarar su invalidez.

75. Resulta aplicable al caso la **jurisprudencia P./J. 120/2007**, de rubro: "DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA."<sup>20</sup>

76. SÉPTIMO.—**Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,<sup>21</sup> las declaratorias de invalidez decretadas en el considerando sexto surtirán sus efectos **a partir de la notificación de los puntos**

---

preveían cobros por el servicio de alumbrado público. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Aguilar Morales votaron en contra de algunas consideraciones.

<sup>20</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 985, registro digital: 170766.

<sup>21</sup> "**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



**resolutivos de esta sentencia** al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

77. Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, **se vincula al Poder Legislativo del Estado de Michoacán** para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.

78. Finalmente, **deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados**, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coalcomán, 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Copándaro, 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas, 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Maya, 16, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tuxpan, 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Vista Hermosa, 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zináparo y 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zinapécuaro, Michoacán, para el ejercicio fiscal del Año 2021, expedidas, respectivamente, mediante los Decretos Números 468, 470, 481, 482, 489, 492, 497 y 499, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veinte, en términos del considerando sexto de esta determinación.

TERCERO.—La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y conforme a los efectos vinculatorios hacia el



futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como a los Municipios involucrados, en su carácter de autoridades ejecutoras y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la litis, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Coalcomán, 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Copándaro, 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Lucas, 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa Ana Maya, 16, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Mu-



nicipio de Tuxpan, 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Vista Hermosa, 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zináparo y 17, fracciones de la I a la V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zinapécuaro, Michoacán, para el Ejercicio Fiscal del Año 2021, expedidas, respectivamente, mediante los Decretos Números 468, 470, 481, 482, 489, 492, 497 y 499, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de diciembre de dos mil veinte. Las Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat y el Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, 2) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir en lo futuro en los mismos vicios de inconstitucionalidad detectados sobre normas generales de vigencia anual y 3) determinar que la presente sentencia deberá notificarse a todos los Municipios involucrados en el presente fallo, pues son las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos que contienen las disposiciones invalidadas.

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

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

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

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de enero de 2022 a las 10:15 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 17 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



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

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 222, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO; 224, FRACCIONES I Y III; 225, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO; 226, PRIMER PÁRRAFO; 227, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO; 229, FRACCIONES I, II Y III; 232; 233; 235, PRIMER PÁRRAFO Y 236, FRACCIONES I Y II, DEL CÓDIGO PENAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y MULTA").**

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

**IV. POLÍTICA CRIMINAL. EL LEGISLADOR TIENE UNA AMPLIA LIBERTAD PARA DETERMINAR SU RUMBO, PERO SIEMPRE RESPETANDO LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD.**

**V. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.**

**VI. NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA.**

**VII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. SE EXTIENDE A LA CORRECTA DEFINICIÓN DE LAS PENAS QUE CORRESPONDAN A LAS CONDUCTAS SOCIALMENTE LESIVAS.**

**VIII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. RESULTA JURÍDICAMENTE VÁLIDO QUE EL LEGISLADOR, AL FORMULAR**



**UN TIPO PENAL Y LA PENA QUE LE CORRESPONDE, ESTABLEZCA SU REDACCIÓN EN MÁS DE UN ARTÍCULO, SIEMPRE Y CUANDO EL TEXTO DE LOS PRECEPTOS PERMITA ADVERTIR DE FORMA CLARA LA RELACIÓN ENTRE ELLOS.**

**IX. DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y SEGURIDAD SEXUALES Y EL DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD EN EL ESTADO DE COAHUILA. LA PREVISIÓN DE LA PORCIÓN NORMATIVA "Y MULTA" EN UNA DISPOSICIÓN DISTINTA A AQUELLA EN LA QUE SE CONTEMPLAN SUS LÍMITES MÍNIMO Y MÁXIMO PARA EFECTOS DE SU INDIVIDUALIZACIÓN ES ACORDE CON EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (ARTÍCULOS 222, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO; 224, FRACCIONES I Y III; 225, PÁRRAFO PRIMERO; 226, PRIMER PÁRRAFO; 227, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO; 229, FRACCIONES I Y III; 232; 233; 235, PRIMER PÁRRAFO Y 236, FRACCIONES I Y II, DEL CÓDIGO PENAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA).**

**X. DELITOS CONTRA LA LIBERTAD Y SEGURIDAD SEXUALES Y EL DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD EN EL ESTADO DE COAHUILA. EL MARGEN DE APRECIACIÓN DEL LEGISLADOR PARA DISEÑAR EL RUMBO DE LA POLÍTICA CRIMINAL LE PERMITE PREVER UNA PENA DE MULTA CONJUNTA A LA DE PRISIÓN PARA AQUÉLLOS (ARTÍCULOS 224, FRACCIONES I Y III; 225, PÁRRAFO PRIMERO; 226, PÁRRAFO PRIMERO; 227, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO; 229, FRACCIONES I Y III; 232; 233; 235, PÁRRAFO PRIMERO, Y 236, FRACCIONES I, PÁRRAFO PRIMERO, Y II, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO PENAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA).**

**XI. DELITO DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD CON FINES SEXUALES EN EL ESTADO DE COAHUILA, AL TRATARSE DE UNA FORMA DE PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD PERSONAL CONTRARIA A LA LEY, EL LEGISLADOR LOCAL CARECE DE FACULTADES PARA REGULARLO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 222 DEL CÓDIGO PENAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA).**

**XII. PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL. CONSTITUYE UNA EXTENSIÓN DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.**



**XIII. PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE EXIGE AL LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.**

**XIV. DELITO DE VIOLACIÓN IMPROPIA EN PERSONA MENOR DE QUINCE AÑOS EN EL ESTADO DE COAHUILA. LA OMISIÓN DE ESPECIFICAR LA CLASE DE PENA EN NÚMERO DE AÑOS PARA LA CONDUCTA TIPIFICADA TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 229, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA).**

**XV. DELITO DE VIOLACIÓN IMPROPIA EN PERSONA MENOR DE QUINCE AÑOS EN EL ESTADO DE COAHUILA. LA SOLA REFERENCIA A UN MÍNIMO Y UN MÁXIMO DE TIEMPO PARA LA CONDUCTA TIPIFICADA, CUANDO EXISTE UN CATÁLOGO DE SANCIONES EN EL ORDENAMIENTO QUE LA PREVÉ, NO PERMITE CONCLUIR SIN AMBIGÜEDAD QUE LA PENA QUE CORRESPONDE A AQUÉL ES LA DE PRISIÓN, POR LO QUE CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 229, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA).**

**XVI. DELITO DE VIOLACIÓN IMPROPIA EN PERSONA MENOR DE QUINCE AÑOS EN EL ESTADO DE COAHUILA. SI EL CONTORNO MÁXIMO DE LA MULTA PREVISTA PARA ESE DELITO DEPENDE DE LA EXACTA DEFINICIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN Y ÉSTA ES AMBIGUA, DICHA SANCIÓN ECONÓMICA SE TORNA IGUALMENTE AMBIGUA, POR LO QUE CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 229, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA).**

**XVII. DELITO DE VIOLACIÓN IMPROPIA EN EL ESTADO DE COAHUILA COMETIDO EN CONTRA DE PERSONA QUE NO TENGA LA CAPACIDAD PARA COMPRENDER EL SIGNIFICADO DEL HECHO O POSIBILIDAD DE**



**RESISTIR LA CONDUCTA DELICTUOSA. LA PENA CORRESPONDIENTE A LA CONDUCTA TIPIFICADA QUE SEÑALA UN NÚMERO DE AÑOS SIN PRECISAR LA NATURALEZA DE LA SANCIÓN, CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 225, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA).**

**XVIII. DELITO DE VIOLACIÓN IMPROPIA EN EL ESTADO DE COAHUILA COMETIDO EN CONTRA DE PERSONA QUE NO TENGA LA CAPACIDAD PARA COMPRENDER EL SIGNIFICADO DEL HECHO O POSIBILIDAD DE RESISTIR LA CONDUCTA DELICTUOSA. SI EL CONTORNO MÁXIMO DE LA MULTA PREVISTA PARA ESE DELITO DEPENDE DE LA EXACTA DEFINICIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN Y ÉSTA ES AMBIGUA, DICHA SANCIÓN ECONÓMICA SE TORNA IGUALMENTE AMBIGUA, POR LO QUE CONTRAVIENE LOS PRINCIPIOS DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 225, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA).**

**XIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 222; 225, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 229, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA).**

**XX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 222; 225, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 229, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 53/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 8 DE JUNIO DE 2020. 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 día ocho de junio de dos mil veinte.

#### RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el trece de mayo de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su presidente, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las porciones normativas que indican "*y multa*" de los artículos 222, párrafos primero y segundo; 224, fracciones I y III; 225, párrafos primero y segundo; 226, primer párrafo; 227, párrafos primero y segundo; 229, fracciones I, II y III; 232; 233; 235, primer párrafo y 236, fracciones I y II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza; asimismo, de forma particular el numeral 229, fracción II de dicha codificación reformados mediante el Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el doce de abril de dos mil diecinueve.

SEGUNDO.—**Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas.** La promovente consideró que las normas cuya invalidez se demanda son violatorias de los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

#### TERCERO.—**Texto de las normas cuya invalidez se solicita:**

"CÓDIGO PENAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA

"ÚLTIMA REFORMA PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL: 12 DE JULIO DE 2019.

"Artículo 222 ...

"Se impondrá de dos a ocho años de prisión y multa, a quien prive a una persona de su libertad con el propósito de realizar con ella un acto sexual.

"Cuando la persona a quien se le prive de la libertad sea menor de dieciocho años o sea una persona que no tuviere capacidad de comprender el significado



del hecho o de decidir conforme a esa comprensión, o por cualquier circunstancia personal no pueda resistirlo, se le impondrá de tres a nueve años de prisión y multa ..."

"Artículo 224 ...

"I. ...

"Se considera violación y se impondrá de ocho a quince años de prisión y multa, a quien por medio de la violencia física, psicológica o moral tenga cópula con una persona de cualquier sexo sin su voluntad. ...

"III. ...

"Se equipará a la violación y se impondrá de diez a diecisiete años de prisión y multa, a quien tenga cópula con una persona sin capacidad para comprender la naturaleza de la relación sexual o de decidir de acuerdo a esa comprensión; o de resistir la conducta delictuosa. ..."

"Artículo 225 ...

"Se considera violación impropia y se impondrá prisión de cinco a diez años y multa, a quien ilícitamente introduzca en forma total o parcial por la vía anal o vaginal cualquier elemento o instrumento distinto al pene, sin el consentimiento de la persona.

"Se aplicará de siete a doce años y multa, a quien ilícitamente introduzca en forma total o parcial cualquier elemento o instrumento distinto al pene, por la vía anal o vaginal a persona que por cualquier causa no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o posibilidad de resistir la conducta delictuosa. ..."

"Artículo 226 ...

"Se aplicará de dos a seis años de prisión y multa, a quien sin el propósito de llegar a la cópula y sin consentimiento de una persona de cualquier sexo,



mayor de quince años de edad, ejecute en ella o la haga ejecutar un acto erótico. ..."

"Artículo 227...

"Se impondrá de tres a siete años de prisión y multa, a quien, sin el propósito de llegar a la cópula, ejecute en ella o la haga ejecutar un acto erótico en una persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o decidir conforme a esa comprensión; o por cualquier circunstancia no pueda resistirlo.

"Si se emplea violencia física, psicológica o moral suficiente para intimidar a la víctima y cometer el delito, se aplicará de cuatro a nueve años de prisión y multa ..."

"Artículo 229 ...

"I. ...

"Se considera violación equiparada y se impondrá de diez a diecisiete años de prisión y multa, a quien realice cópula con una persona de cualquier sexo, menor de quince años de edad.

"II. ...

"Se considera violación impropia y se impondrá de siete a doce años y multa, a quien ilícitamente introduzca en forma total o parcial cualquier elemento o instrumento distinto al pene, por la vía anal o vaginal a persona menor de quince años de edad.

"III. ...

"Se considera abuso sexual y se impondrá de tres a siete años de prisión y multa, a quien sin el propósito de llegar a la cópula y con o sin consentimiento de una persona menor de quince años de edad, de uno u otro sexo, ejecute en ella o la haga ejecutar un acto erótico. ..."



"Artículo 232 ...

"Se impondrá de tres a cinco años de prisión y multa, a quien solicite a una persona que tenga menos de quince años, que brinde favores sexuales para aquél o para otra persona."

"Artículo 233 ...

"Se impondrá de cuatro meses a tres años de prisión y multa, a quien le conste cualquiera de las conductas de violación equiparada, violación impropia o abuso sexual contra una persona menor de quince años de edad, previstas en este capítulo, o le conste cualquiera de dichas conductas cuando sean cometidas contra incapaces, y no acuda a denunciarlas, a menos que haya causa de licitud o excusa legal para esa omisión."

"Artículo 235 ...

"Se aplicará prisión de siete meses a cinco años y multa, a quien por medio de la seducción o el engaño tenga cópula con un menor de dieciocho años de edad y mayor de quince. ..."

"Artículo 236 ...

"I.

"Se aplicará de dos a seis años de prisión y multa, a quien solicite favores sexuales para sí o para una tercera persona o realice una conducta de naturaleza sexual indeseable para quien la recibe, ya sea de manera directa, a través de medios informáticos, audiovisuales, virtuales o de cualquier otra forma, que le cause un daño o sufrimiento psicológico el cual lesione su dignidad, y coloque a la víctima en un estado de indefensión o de riesgo, independientemente de que se realice en uno o varios eventos. ...

"II. ...

"Se aplicará de tres a ocho años de prisión y multa, a quien, basado en el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real respecto de la víctima,



realice una conducta de tipo verbal, física o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva que le cause un daño o sufrimiento psicológico que lesione su dignidad, y coloque a la víctima en un estado de indefensión o de riesgo, independientemente de que se realice en uno o varios eventos. ..."

CUARTO.—**Concepto de invalidez.** En síntesis, la promovente hizo valer los siguientes argumentos en contra de la validez de las normas impugnadas:

Señala que el doce de abril de dos mil diecinueve fue publicado en el Periódico Oficial de Coahuila de Zaragoza, el Decreto 242 por el que se reformaron diversas disposiciones del código penal de esa entidad federativa con el objeto de aumentar las sanciones privativas de libertad de los delitos de privación de la libertad con fines sexuales, violación, violación entre cónyuges, violación equiparada, violación impropia, abuso sexual, abuso sexual de persona incapaz y sus modalidades agravantes.

Señala que las disposiciones que fueron modificadas regulan la imposición de multas, sin embargo, no se especificó la cuantía de éstas, por lo que estima que transgreden el derecho a la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

En concreto, dicho defecto lo advierte en las porciones normativas que indican "y multa" de los artículos 222, párrafos primero y segundo; 224, fracciones I y III, 225, párrafos primero y segundo; 226, primer párrafo; 227, párrafos primero y segundo; 229, fracciones I, II y III; 232; 233; 235, primer párrafo y 236, fracciones I y II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza.

Al respecto aduce que la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido que, en atención al principio de legalidad en materia penal, el mandato del artículo 14, tercer párrafo, de la Norma Suprema no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma, por lo que al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.



En este sentido, dice que la referida Sala ha sostenido que, como derivación del principio de legalidad, existe el diverso principio de taxatividad, definido como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley, por lo que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad de su aplicación.

Menciona que el mandato de taxatividad o tipicidad 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, por lo que los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen. De lo anterior se obtiene que el principio de taxatividad no sólo se limita a la correcta definición de las conductas socialmente lesivas, sino que se extiende a las penas, lo que resulta importante para asegurar el correcto actuar de la autoridad judicial en la individualización de las mismas, de manera que se abone a la certeza con la que deben contar las personas que, en su caso, se vean afectadas en sus derechos al aplicarse dichas normas punitivas, es decir, las personas que se vean implicadas en un proceso penal deben contar con la certidumbre necesaria respecto de las penas que les deberán de ser aplicadas como consecuencia de la comisión de un ilícito.

En el caso de los artículos 222, párrafos primero y segundo; 224, fracciones I y III, 225, párrafos primero y segundo; 226, primer párrafo; 227, párrafos primero y segundo; 229, fracciones I, II y III; 232; 233; 235, primer párrafo y 236, fracciones I y II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, la promovente estima que, si bien, las conductas antijurídicas se encuentran delimitadas de manera suficiente no ocurre lo mismo respecto de las sanciones pecuniarias, toda vez que se encuentran redactadas de modo tal que generan un margen de arbitrariedad en la imposición de las mismas por la indefinición de montos mínimos y máximos para su correcta individualización cuando así resulte procedente.

Adicionalmente señala que las porciones normativas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad de las sanciones en virtud de que no permiten al juzgador prescindir de aplicar la sanción pecuniaria en asuntos concretos, pues



la misma se señala como una pena obligatoria sin posibilidad de que el operador jurídico realice una ponderación caso por caso de la imposición de la misma, pues establece como pena la aplicación de forma necesaria e irrestricta de multas por la comisión de los delitos de privación de la libertad con fines sexuales, violación, violación entre cónyuges, violación equiparada, violación impropia, abuso sexual, este último respecto de persona incapaz y sus modalidades agravantes, sin atender en cada caso específico a los derechos fundamentales de los sujetos pasivos del delito, sin determinar un parámetro definido entre una cantidad mínima y una máxima para la imposición de las mismas en cada caso concreto.

En este sentido, argumenta que la sanción pecuniaria es conjuntiva respecto de la privativa de libertad y se establece como un imperativo de una manera irrestricta, lo que deviene contrario a la Norma Suprema, en virtud de que el Juez Penal se encuentra invariablemente obligado a imponer la pena de carácter económico, pero tendrá un margen amplísimo para determinarla en perjuicio de la seguridad jurídica con la que debe contar la persona que se encuentra sujeta al proceso acusatorio.

Por otra parte, de forma particular señala que el artículo 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, también modificado mediante el referido Decreto 242, contempla las sanciones que amerita el delito de violación impropia, señalando que "*se impondrá de siete a doce años*", sin embargo, no especifica si se trata de años de prisión u otra pena, pudiendo ser de libertad supervisada, trabajo en favor de la comunidad, reclusión domiciliaria, suspensión o privación de derechos, o cualquier otra prevista en el mismo ordenamiento, por lo cual resulta violatoria del principio de legalidad penal en su vertiente de taxatividad.

Destaca el accionante que, si bien pudiera realizarse una interpretación sistemática del precepto en su totalidad, con el objeto de integrar debidamente la norma y así considerar que la pena a la que se refiere es a la privativa de libertad, el empleo de tal método hermenéutico se encuentra vedado en materia penal, atento al mandato de la estricta aplicación de las normas penales que se encuentra reconocido por el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, por lo que resulta imperioso que el legislador establezca de manera



absolutamente clara e indefectible la pena que resulte aplicable a la hipótesis normativa que establece el tipo.

**QUINTO.—Registro del expediente y turno de la demanda.** Por acuerdo de catorce de mayo 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 presente acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con el número **53/2019**; y, por razón de turno, designó como instructora a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa<sup>1</sup> la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

**SEXTO.—Admisión de la demanda.** Posteriormente, la Ministra instructora dictó acuerdo el quince de mayo del dos mil diecinueve, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, para que rindieran sus respectivos informes; a la Fiscalía General de la República, para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con la finalidad de que, de considerar que la materia de la presente acción de inconstitucionalidad pudiera trascender a sus funciones constitucionales, manifestara lo que a su representación correspondiera.<sup>2</sup>

**SÉPTIMO.—Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza.** El diputado Jaime Bueno Zertuche, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva del segundo año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, en representación del Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza, rindió el informe correspondiente (fojas 78 a 141 del expediente), señalando en esencia, lo siguiente:

Que el veintidós de mayo de dos mil dieciocho se presentó ante el Congreso del Estado la iniciativa de Decreto que reforma diversas disposiciones del

<sup>1</sup> Acuerdo de catorce de mayo de dos mil diecinueve. Foja 39 del expediente en que se actúa.

<sup>2</sup> *Ibidem*, fojas 40-42.



Código Penal de Coahuila de Zaragoza para tipificar el delito de violencia obstétrica y aumentar las penas previstas para los delitos de carácter sexual, suscrita por el gobernador del Estado de Coahuila de Zaragoza, misma que en la décima tercera sesión del primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza celebrada por el Pleno del Congreso en esa misma fecha, se acordó turnar a la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia para su estudio y dictamen.

En la décima sexta sesión del primer periodo ordinario de sesiones, del primer año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado, celebrada el doce de junio de dos mil dieciocho, se recibió en el informe de correspondencia y documentación del Congreso Local, el escrito de los integrantes del Colegio de Ginecología y Obstetricia de Saltillo A.C., en el cual realizaron un análisis y solicitaron fueran escuchados en relación a la iniciativa de reforma al Código Penal de Coahuila de Zaragoza, en lo referente al capítulo cuarto denominado violencia obstétrica, el cual se acordó turnar a la Comisión de Puntos Constitucionales y Justicia.

Precisó que, en la décima séptima sesión del primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, celebrada el diecinueve de junio de dos mil dieciocho, se recibió en el informe de correspondencia y documentación del Congreso del Estado un escrito del C. Francisco Cué Martínez, de Vinculación Legislativa del Grupo de Información en Reproducción Elegida A. C., mediante el cual envió consideraciones a la iniciativa de reforma al Código Penal de Coahuila de Zaragoza, en lo referente a la violencia obstétrica, el cual se turnó a la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia.

Que, en la sexta sesión del primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso de Coahuila de Zaragoza, celebrada el veinte de marzo de dos mil diecinueve, la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia sometió a consideración del Pleno el Dictamen relativo a la Iniciativa de Decreto que reforma diversas disposiciones del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, pre-



sentada por el Gobernador Constitucional del Estado; el escrito de integrantes del Colegio de Ginecología y Obstetricia de Saltillo A.C., así como el escrito del C. Francisco Cué Martínez de Vinculación Legislativa del Grupo de Información en Reproducción Elegida A. C.

Que, en la misma sexta sesión del primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza celebrada el veinte de marzo de dos mil diecinueve, se aprobó por unanimidad de votos y en los términos en que fue leído, el Dictamen de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia relativo a la iniciativa de Decreto que reforma diversas disposiciones del Código Penal de Coahuila de Zaragoza presentada por el Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza; el escrito de integrantes del Colegio de Ginecología y Obstetricia de Saltillo A.C.; así como el escrito del C. Francisco Cué Martínez de Vinculación Legislativa del Grupo de Información en Reproducción Elegida A.C., turnándose al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, lo que ocurrió el doce de abril de dos mil diecinueve.

Que, de lo anterior se observa que para llegar a la aprobación del Decreto, el Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, se siguieron los trámites previstos en la Constitución Política del Estado y en su ley orgánica.

En relación con los conceptos de invalidez planteados en contra de los artículos cuestionados, señaló que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII 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; en relación con los artículos 20, fracción II; 60 y 65 del citado ordenamiento legal, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue ejercida fuera del plazo legalmente establecido, puesto que las normas impugnadas no pueden ser tomadas como un nuevo acto legislativo toda vez que la porción normativa cuya validez se cuestiona de las disposiciones que son objeto de controversia provienen de la expedición del Decreto Número 990, por el cual se emite el Código Penal de Coahuila de Zaragoza publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete.



En consecuencia, al ser dicho decreto el que generó un supuesto perjuicio por constituir la base de la acción, debió acudir a las instancias correspondientes en el momento oportuno que se produjo la afectación, sobre todo si se toma en cuenta que el Decreto 242 no modificó el contenido formal ni material del Decreto 990, por tanto, a partir de las porciones normativas que se pretenden combatir no se produjo un nuevo acto legislativo que permita su impugnación.

En este contexto, señala que la acción de inconstitucionalidad debe sobreseer porque su presentación es extemporánea, esto porque el acto legislativo impugnado únicamente provoca, como se indica expresamente en la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen al Decreto 242, el aumento de las penas mínimas y máximas establecidas como marco legal punible, sin que se haya actualizado una modificación sustancial en las normas combatidas dado que no sufrieron modificación alguna los elementos objetivos de la descripción típica del delito, los elementos normativos (jurídicos o culturales) y subjetivos específicos (ánimos, intenciones, finalidades y otros), la forma de autoría (autor intelectual, material o directo, coautor o inmediato) o participación (inductor o cómplice) realizada por el sujeto activo, y el elemento subjetivo genérico del tipo penal, esto es, si la conducta fue dolosa o culposa.

Al referirse específicamente a las porciones normativas que indican "y multa", de los artículos cuestionados, el Poder Legislativo Local señaló que es infundado el argumento de la accionante respecto de que vulneren el derecho a la seguridad jurídica al tratarse de sanciones pecuniarias abiertas que no cumplen con el requisito de legalidad y generen incertidumbre jurídica para las personas que sean judicialmente condenadas por los diversos delitos sexuales. Lo anterior porque la parte actora omite considerar lo dispuesto en el artículo 124 del mismo código punitivo que a la letra señala:

"Artículo 124 (límites punibles e individualización de la multa). El mínimo de la multa para cualquier delito será el equivalente al de diez días multa (sic) para cualquier delito será el equivalente al de diez días multa. El máximo de la multa se determinará tomando en cuenta que cada año de prisión o fracción que la ley señale como pena máxima de prisión al delito de que se trate, equivaldrá a cincuenta días multa.



"No se aplicarán las reglas establecidas en el párrafo precedente, en los delitos que la ley les asigne marcos punibles específicos de multa, con independencia de los baremos señalados en el párrafo anterior.

"En cualquier caso, la multa se individualizará por el Juez o tribunal entre el mínimo y el máximo que resulte.

"Para ello, el Juez o tribunal apreciará las condiciones personales y familiares del sentenciado, así como su situación económica, sin que necesariamente el importe de la multa deba guardar equivalencia con la pena de prisión que imponga."

De esta forma apunta que, del texto anterior, se desprende que el legislador local contempló de forma clara, precisa y exacta, las sanciones correspondientes a las conductas tipificadas, al prever las penas y describir las conductas que se señalan como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, evitando confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado, en cabal cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional.

Así, el legislador ordinario, en el marco de los principios constitucionales, determinó conjuntamente un parámetro mínimo y uno máximo en relación al bien jurídicamente tutelado, dando margen al juzgador para considerar factores sustanciales para individualizar las sanciones, tales como la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, a fin de que esté en aptitud de imponer una menor o mayor sanción pecuniaria dependiendo de tales aspectos.

En este contexto, el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza concluye que es infundado referir que el texto normativo en lo referente a la pena de multa, implica violaciones al derecho a la seguridad jurídica, pues el legislador, en uso de sus facultades, estableció parámetros punibles que permiten al juzgador analizar la gravedad del ilícito de acuerdo con las circunstancias exteriores de ejecución, la naturaleza de la acción desplegada, los medios para cometerlo, la magnitud o el peligro al bien tutelado, las circunstancias de tiempo, modo, lugar y ocasión del hecho realizado, la forma y grado de intervención del agente en su comisión, entre otros factores de individualización de sanciones,



así como el grado de culpabilidad del activo conforme a su edad, educación, costumbres y condiciones sociales, económicas y culturales, entre otras. De ahí, se advierte que, por lo que hace a las sanciones pecuniarias contenidas en las normas tildadas de inconstitucionales, las mismas se encuentran legalmente determinadas en la misma codificación penal, estableciéndose al efecto un sistema de gradualidad de la pena para su fijación, respecto a las cuales el juzgador individualizará dichas cantidades en cada caso.

De esta forma, en su informe apunta que el legislador ordinario, en uso de su libertad configurativa del *ius puniendi* que le corresponde en el ámbito de su competencia determinó la protección de la libertad y seguridad sexuales, y el desarrollo psicosexual como bienes jurídicos tutelados, mediante la aplicación conjunta de la pena de prisión y la multa a todos los tipos penales del título quinto del código penal, dentro de los parámetros legales de aplicabilidad de las penas, sanción que no puede considerarse como inusitada por no tratarse de una inhumana, cruel o excesiva que al ser desproporcionada se aleja de los fines de la penalidad; ni tampoco es una pena trascendental que pudiera ir más allá de la persona del delincuente.

Por lo que hace a la inconstitucionalidad del artículo 229, fracción II, del código penal controvertido, en cuanto a que la referida porción normativa al no definir a qué medida punitiva se refiere, vulnera también el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, el Poder Legislativo señala en su informe que dicho argumento debe ser considerado infundado, pues la pena impuesta al delito de violación impropia a persona menor de quince años previsto en dicho precepto consiste en prisión, toda vez que ya fue determinado por el legislador local como delito que amerita prisión preventiva oficiosa, según lo dispone el artículo 13 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, lo que en correlación con lo que dispone el artículo 18 constitucional, sólo es aplicable a delitos que merezcan pena privativa de libertad.

Señala que, si bien es cierto que conforme a la jurisprudencia aprobada por el Pleno de este Máximo Tribunal Constitucional, no puede realizarse una interpretación sistémica del precepto en su totalidad con el objeto de integrar debidamente la norma y así considerar que la pena a la que se refiere es a la privativa de libertad, también lo es que este Alto Tribunal ha emitido jurisprudencia



(penal, constitucional) al tenor de permitir que en un problema de constitucionalidad de leyes se atienda a las razones expuestas por los órganos encargados de crear la ley en todos los casos y, en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, lo que en razón se desprende del espíritu de la reforma.

En este contexto, el Poder Legislativo hace referencia a la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza, que dio lugar al Decreto 242, para advertir que la propuesta consistió en aumentar un año la pena de prisión mínima y máxima de los delitos de privación de la libertad con fines sexuales, violación a cónyuge y a otras personas con vínculos similares; violación equiparada; violación impropia por instrumento o elemento distinto al natural; abuso sexual; abuso sexual de persona incapaz; violación equiparada en persona menor de quince años; violación impropia en persona menor de quince años; abuso sexual en persona menor de quince años; procuración sexual a menores de quince años; omisión de denuncia respecto a los delitos de violación, equiparado a la violación; violación impropia o abuso sexual contra personas menores de edad; estupro; acoso sexual y hostigamiento sexual.

Así, el Poder Legislativo Local señala que lo anterior adquiere relevancia si se toma en consideración que al corresponderle al legislador señalar expresamente las razones de mérito, el órgano de control de constitucionalidad contará con otro elemento valioso cuyo análisis le permitirá llevar a cabo la declaratoria de constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos impugnados.

Advierte que en este caso fue lo que aconteció, en virtud de que el espíritu de la iniciativa y la consecuente intención del legislador plasmada en el proceso legislativo que dio origen al Decreto 242, fue la de aumentar la penalidad de prisión mínima y máxima de los delitos relativos a la libertad, seguridad y desarrollo psicosexual, entre los que se incluye el delito de violación impropia a persona menor de quince años de edad previsto en el artículo 229, fracción II, de dicha codificación penal, atendiendo a la protección de los derechos fundamentales de las víctimas de esta clase de tipos penales y buscando desalentar la comisión de los mismos siendo de interés general el salvaguardar a la sociedad de la proliferación de estos delitos que la impactan de manera considerable.



**OCTAVO.—Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza.** María del Carmen Galván Tello, consejera jurídica del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, en su carácter de representante legal del gobernador del Estado, rindió el informe correspondiente (fojas 331-335 del expediente), en el que medularmente señaló lo siguiente:

Que respecto a los artículos impugnados considera que la presente acción de inconstitucionalidad es infundada.

En este sentido precisa que, al ser una facultad del Poder Ejecutivo como autoridad promulgadora, es necesario establecer que en la acción de inconstitucionalidad no se atribuye de forma directa algún acto violatorio o concepto de invalidez en cuanto a la promulgación de las normas impugnadas, por lo que se sostiene la validez de las mismas por lo que hace al Ejecutivo del Estado. Al respecto indica que, si bien es cierto que fue promulgada mediante Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa de doce de abril de dos mil diecinueve, también lo es que lo anterior fue así, por ser un deber del Ejecutivo previsto en la propia Constitución Política del Estado de Coahuila, conforme a los artículos 62, fracción IV, 64, 66 y 84, fracción III, que dispone que el gobernador deberá sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes o decretos que expida el Congreso Estatal, y de lo cual puede deducirse que el Poder Ejecutivo no intervino en el dictamen, discusión, votación y aprobación de la norma impugnada.

Asimismo considera necesario admitir que la orden de impresión, publicación, circulación y el debido cumplimiento a un decreto remitido por el Congreso Local no son actos aislados, sino que forman parte del proceso legislativo que culmina con el acto mediante el cual el Ejecutivo Estatal da a conocer la ley o decreto a los habitantes a través del Periódico Oficial del Estado; lo anterior, son requisitos indispensables de fundamentación y motivación de dichos actos, y sólo se requiere que provengan de una autoridad competente para ordenarlos y que se cumplan con las formalidades exigidas por la ley para ello, a fin de que la nueva ley o sus reformas puedan ser conocidas; requisitos que en el presente caso, dice, se cumplieron, pero sólo como una formalidad que la propia Ley Suprema determina, razones por las que reitera lo infundado de la acción de inconstitucionalidad.



El Poder Ejecutivo Local apunta que atender la solicitud de los accionantes llevaría a que se diera una parálisis legislativa absoluta, lo que vulneraría el principio de progresividad, pues la ley en cita tutela y protege diversos derechos humanos como el derecho a la vida, salud, integridad personal, libertad ambulatoria y el libre desarrollo de la personalidad, el derecho humano a la dignidad, no discriminación, acceso efectivo a la justicia, debido proceso y seguridad jurídica, consagrados todos como derechos sustantivos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el derecho a la verdad el cual se integra a la Carta Magna Federal en virtud de la interpretación del "Pacto de San José" en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En relación con los conceptos de invalidez por los que el accionista estima que los artículos impugnados constituyen disposiciones indeterminadas al no delimitar de manera clara cuáles serán las penas que se impondrán por la comisión de diversos delitos sexuales, ya que no se especifica la cuantía de las multas al no definir los montos mínimos y máximos de éstas, los estima infundados.

Al respecto aduce que en relación con el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, el artículo 2o., fracción IV, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza (el cual transcribe), lo contempla como un principio de interpretación y aplicación garantista de la ley penal. De igual manera dice que, en sus primeros artículos, el código penal en cuestión contempla diversos principios relacionados con la individualización de la pena y a la proporcionalidad en la individualización de ésta, por lo que no vulnera los principios que alega el promovente.

Asimismo, señala que el código penal local a partir del artículo 122 establece lo correspondiente a la multa, su concepto y equivalencia, su aplicación, los límites punibles y la individualización, para lo cual reproduce el contenido de los artículos 122, 123, 124 y 125 del citado ordenamiento, resaltando que lo establecido en el artículo 124 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza establece que el mínimo de la multa para cualquier delito será el equivalente al de diez días multa, y que el máximo de dicha sanción pecuniaria se determinará tomando en cuenta que cada año de prisión o fracción que la ley señale como pena máxima de prisión al delito de que se trate, equivaldrá a cincuenta días multa, con lo cual estima se demuestra que es infundado lo alegado por el accionista de que no se especificó la cuantía de las multas y, que al no definir



los montos mínimos y máximos de las mismas, imposibilita la labor judicial al individualizar las penas.

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

#### CONSIDERANDO

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea la posible contradicción de las porciones normativas que indican "**y multa**" de los artículos 222, párrafos primero y segundo; 224, fracciones I y III; 225, párrafos primero y segundo; 226, primer párrafo; 227, párrafos primero y segundo; 229, fracciones I, II y III; 232; 233; 235, primer párrafo y 236, fracciones I y II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza; así como de forma particular del numeral 229, fracción II, de dicha codificación reformados mediante el Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el doce de abril de dos mil diecinueve.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>3</sup> esto es, dentro

<sup>3</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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



de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

Así, se advierte que la demanda de la presente acción de inconstitucionalidad se promovió en tiempo, dado que los artículos 222, párrafos primero y segundo; 224, fracciones I y III; 225, párrafos primero y segundo; 226, primer párrafo; 227, párrafos primero y segundo; 229, fracciones I, II y III; 232; 233; 235, primer párrafo y 236, fracciones I y II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza fueron reformados mediante el Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el viernes el doce de abril de dos mil diecinueve; por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del sábado trece de abril de dos mil diecinueve al doce de mayo de ese mismo año. No obstante, al corresponder el último día del plazo antes señalado a un día inhábil, por ser domingo, la demanda podía presentarse al día hábil inmediato siguiente, esto es, el lunes trece de mayo de dos mil diecinueve, lo anterior en términos del artículo 60 de la ley reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De manera que, si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes trece de mayo de dos mil diecinueve, según consta en el sello asentado al reverso de la foja veintinueve del cuaderno principal, se puede concluir que la promoción de la acción es oportuna.

**TERCERO.—Legitimación.** En este apartado se procederá a analizar la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

La demanda fue suscrita por Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República emitida el trece de noviembre de dos mil catorce, la cual obra a foja treinta del cuaderno principal.

Al respecto, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a la Comisión Nacional de los Derechos



Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales "que vulneren los derechos humanos" consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso, se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 222, párrafos primero y segundo; 224, fracciones I y III; 225, párrafos primero y segundo; 226, primer párrafo; 227, párrafos primero y segundo; 229, fracciones I, II y III; 232; 233; 235, primer párrafo y 236, fracciones I y II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza en la porción normativa "*y multa*", y además por cuanto hace al artículo 229, fracción II, en su porción normativa que dice "*se impondrá de siete a doce años*", todos reformados mediante Decreto 242, publicado el doce de abril del dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de la entidad federativa, pues a consideración de la accionante se vulneran diversos derechos humanos.

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación activa y ha sido representada por un funcionario competente para promover la presente acción de inconstitucionalidad en términos del artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.<sup>4</sup>

#### CUARTO.—**Causas de Improcedencia.**

En su respectivo informe el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza hace valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, de la ley reglamentaria del artículo 105, fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues a su consideración la demanda fue presentada de forma extemporánea puesto que las normas que impugna la actora no pueden ser tomadas como un nuevo acto legislativo, toda vez que la porción normativa impugnada de las disposiciones que son materia de controversia provienen del Decreto 990, el cual fue publicado en el Periódico

<sup>4</sup> Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I a X. ...

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

"XII. ..."



Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, por lo que dice que, en todo caso, debió acudir a las instancias correspondientes en el momento oportuno, sobre todo si se considera que el Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial del Estado el doce de abril de dos mil diecinueve en el que se contienen las normas impugnadas, no modificó el contenido formal ni material del Decreto 990, por lo que a partir de las porciones normativas que se pretenden combatir no se produjo un nuevo acto legislativo que permita su impugnación.

La causal de improcedencia alegada por el Poder Legislativo del Estado de Coahuila de Zaragoza resulta **infundada**, toda vez que las normas cuestionadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cumplen con los lineamientos aceptados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para estimar que constituyen un nuevo acto legislativo.

En este sentido, en la acción de inconstitucionalidad 11/2015, resuelta el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que, para la configuración de un nuevo acto legislativo deben reunirse los siguientes requisitos: que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal), y que la modificación normativa sea sustantiva o material, lo que 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.<sup>5</sup> De dicha acción de inconstitucionalidad derivó la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), que se cita a continuación:

"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

<sup>5</sup> Acción de inconstitucionalidad 11/2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 26 de enero de 2016. Unanimidad de once votos en relación con el sentido; mayoría de ocho votos en relación con las consideraciones de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.



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."<sup>6</sup>

El aspecto formal conlleva el desahogo y agotamiento de las diversas fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el aspecto material consiste en que la modificación se traduzca en verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.

En el caso, de los artículos impugnados, se advierte que, por cuanto hace al aspecto formal, éstos fueron objeto de una reforma que derivó de un proceso legislativo que tuvo su origen en una iniciativa presentada por el Gobernador

<sup>6</sup> Décima Época, registro digital: 2012802, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65.



Constitucional del Estado de Coahuila de Zaragoza el dieciséis de mayo de dos mil dieciocho,<sup>7</sup> la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales y Justicia del Congreso Local el veintidós de mayo de ese mismo año,<sup>8</sup> cuyo dictamen fue aprobado por los integrantes de la citada comisión el doce de marzo de dos mil diecinueve,<sup>9</sup> mismo que fue objeto de discusión y aprobación por parte del Pleno de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza en su sesión de veinte de marzo de dos mil diecinueve,<sup>10</sup> del que derivó el Decreto 242 que fue posteriormente promulgado por el gobernador del Estado y publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el doce de abril de dos mil diecinueve.<sup>11</sup> Por lo anterior, puede concluirse que los artículos que fueron impugnados por la Comisión actora satisfacen el criterio formal para estimarlos un nuevo acto legislativo.

Por lo que respecta al segundo aspecto, esto es, que la modificación se haya traducido en un cambio al sentido normativo de las disposiciones reformadas, éste se satisface puesto que si bien, las reformas hechas por el legislador local a los artículos 222, párrafos primero y segundo; 224, fracciones I y III; 225, párrafos primero y segundo; 226, primer párrafo; 227, párrafos primero y segundo; 229, fracciones I y III; 232; 233; 235, primer párrafo y 236, fracciones I y II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza que fueron reformados mediante el Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el 12 de abril de dos mil diecinueve, dejaron intacta la descripción de la conducta típica contenida en dichos preceptos, sí modificaron uno de sus elementos sustanciales, esto es, el concerniente a la consecuencia jurídica del injusto al aumentar el mínimo y el máximo de la pena privativa de libertad de cada uno de ellos.

Para mayor claridad se expone el siguiente cuadro comparativo donde se pueden apreciar las diferencias entre el texto del Código Penal de Coahuila de Zaragoza derivado del Decreto 990 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, y el

<sup>7</sup> Fojas 146 a 177 del expediente.

<sup>8</sup> Foja 192 del expediente.

<sup>9</sup> Fojas 196 a 254 del expediente.

<sup>10</sup> Fojas 255 a 312 del expediente.

<sup>11</sup> Fojas 344 a 346 del expediente.



correspondiente al del texto de ese mismo ordenamiento derivado del Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de abril de dos mil diecinueve, resaltando en negrillas las partes que fueron reformadas:

CÓDIGO PENAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA (TEXTO DEL DECRETO 990 DE 27 DE OCTUBRE DE 2017)	CÓDIGO PENAL DE COAHUILA DE ZARAGOZA (TEXTO DEL DECRETO 242 DE 12 DE ABRIL DE 2019)
<p>Capítulo Tercero</p> <p>Privación de la libertad con fines sexuales</p> <p>Artículo 222 (Privación de la libertad con fines sexuales)</p> <p>Se impondrá de uno a siete años de prisión y multa, a quien prive a una persona de su libertad con el propósito de realizar con ella un acto sexual.</p> <p>Cuando la persona a quien se le prive de la libertad sea menor de dieciocho años o sea una persona que no tuviere capacidad de comprender el significado del hecho o de decidir conforme a esa comprensión, o por cualquier circunstancia personal no pueda resistirlo, se le impondrá de dos a ocho años de prisión y multa.</p> <p>Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la privación, el autor del delito restituye la libertad a la víctima, sin haber practicado el acto sexual, la sanción será de tres meses a tres años de prisión.</p> <p>Este delito se perseguirá de oficio solo en cuanto hace a personas menores de dieciocho años y personas que no tuvieren capacidad de comprender el significado del hecho o de decidir conforme a esa comprensión, o por cualquier circunstancia personal no puedan resistirlo.</p>	<p>Capítulo Tercero</p> <p>Privación de la libertad con fines sexuales</p> <p>Artículo 222 (Privación de la libertad con fines sexuales)</p> <p>Se impondrá de <b>dos a ocho</b> años de prisión y multa, a quien prive a una persona de su libertad con el propósito de realizar con ella un acto sexual.</p> <p>Cuando la persona a quien se le prive de la libertad sea menor de dieciocho años o sea una persona que no tuviere capacidad de comprender el significado del hecho o de decidir conforme a esa comprensión, o por cualquier circunstancia personal no pueda resistirlo, se le impondrá de <b>tres a nueve</b> años de prisión y multa.</p> <p>Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la privación, el autor del delito restituye la libertad a la víctima, sin haber practicado el acto sexual, la sanción será de <b>cuatro meses a cuatro</b> años de prisión.</p> <p>Este delito se perseguirá de oficio solo en cuanto hace a personas menores de dieciocho años y personas que no tuvieren capacidad de comprender el significado del hecho o de decidir conforme a esa comprensión, o por cualquier circunstancia personal no puedan resistirlo.</p>



Capítulo Segundo

Violación

Artículo 224 (Violación, violación al cónyuge o pareja, violación equiparada)

Además de los previstos en el artículo siguiente, los delitos de violación, violación al cónyuge o pareja y de violación equiparada, consistirán en los siguientes:

I. (Violación)

Se considera violación y se impondrá de siete a catorce años de prisión y multa, a quien por medio de la violencia física, psicológica o moral tenga cópula con una persona de cualquier sexo sin su voluntad.

II. (Violación a cónyuge y a otras personas con vínculos similares)

Se aplicará prisión de tres a diez años y multa, a quien por medio de la violencia física, psicológica o moral tenga cópula con la persona con quien esté unida en matrimonio, concubinato o pacto civil sin la voluntad de ésta.

En los supuestos de esta fracción, el delito se perseguirá por querrela.

III. (Violación equiparada)

Se equipará a la violación y se impondrá de nueve a dieciséis años de prisión y multa, a quien tenga cópula con una persona sin capacidad para comprender la naturaleza de la relación sexual o de decidir de acuerdo a esa comprensión; o de resistir la conducta delictuosa.

Capítulo Segundo

Violación

Artículo 224 (Violación, violación al cónyuge o pareja, violación equiparada)

Además de los previstos en el artículo siguiente, los delitos de violación, violación al cónyuge o pareja y de violación equiparada, consistirán en los siguientes:

I. (Violación)

Se considera violación y se impondrá de **ocho a quince** años de prisión y multa, a quien por medio de la violencia física, psicológica o moral tenga cópula con una persona de cualquier sexo sin su voluntad.

II. (Violación a cónyuge y a otras personas con vínculos similares)

Se **aplicará la misma pena prevista en la fracción anterior**, a quien por medio de la violencia física, psicológica o moral tenga cópula con la persona con quien esté unida en matrimonio, concubinato o pacto civil sin la voluntad de ésta.

En los supuestos de esta fracción, el delito se perseguirá por querrela.

III. (Violación equiparada)

Se equipará a la violación y se impondrá de **diez a diecisiete** años de prisión y multa, a quien tenga cópula con una persona sin capacidad para comprender la naturaleza de la relación sexual o de decidir de acuerdo a esa comprensión; o de resistir la conducta delictuosa.



Si en el supuesto del párrafo precedente se infieren lesiones a la víctima, las mismas se considerarán calificadas y se aplicarán las reglas de concurso de delitos que procedan.

Si el autor matare a la víctima y ésta es mujer, o a través de la violencia sexual o de la violación le causare la muerte; además de las sanciones que le correspondan por el delito de violación, se le aplicarán las sanciones relativas al feminicidio establecido en el artículo 188 de este código, atendiendo a las reglas del concurso. Las lesiones dolosas que resulten de la comisión de este delito se sancionarán, además de las que le son propias, con la penalidad de las lesiones calificadas.

El párrafo anterior también será aplicable a la violación equiparada prevista en la fracción primera del artículo 229 de este código.

Artículo 225 (Violación impropia por instrumento o elemento distinto al natural)

Se considera violación impropia y se impondrá prisión de cuatro a nueve años y multa, a quien ilícitamente introduzca en forma total o parcial por la vía anal o vaginal cualquier elemento o instrumento distinto al pene, sin el consentimiento de la persona.

Se aplicará de seis a once años y multa, a quien ilícitamente introduzca en forma total o parcial cualquier elemento o instrumento distinto al pene, por la vía anal o vaginal a persona que por cualquier causa no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o posibilidad de resistir la conducta delictuosa.

Si en el supuesto del párrafo precedente se infieren lesiones a la víctima, las mismas se considerarán calificadas y se aplicarán las reglas de concurso de delitos que procedan.

Si el autor matare a la víctima y ésta es mujer, o a través de la violencia sexual o de la violación le causare la muerte; además de las sanciones que le correspondan por el delito de violación, se le aplicarán las sanciones relativas al feminicidio establecido en el artículo 188 de este código, atendiendo a las reglas del concurso. Las lesiones dolosas que resulten de la comisión de este delito se sancionarán, además de las que le son propias, con la penalidad de las lesiones calificadas.

El párrafo anterior también será aplicable a la violación equiparada prevista en la fracción primera del artículo 229 de este código.

Artículo 225 (Violación impropia por instrumento o elemento distinto al natural)

Se considera violación impropia y se impondrá prisión de **cinco a diez años** y multa, a quien ilícitamente introduzca en forma total o parcial por la vía anal o vaginal cualquier elemento o instrumento distinto al pene, sin el consentimiento de la persona.

Se aplicará de **siete a doce** años y multa, a quien ilícitamente introduzca en forma total o parcial cualquier elemento o instrumento distinto al pene, por la vía anal o vaginal a persona que por cualquier causa no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o posibilidad de resistir la conducta delictuosa.



<p>Si en el supuesto del párrafo precedente se infieren lesiones a la víctima, las mismas se considerarán calificadas y se aplicarán las reglas de concurso de delitos que procedan.</p>	<p>Si en el supuesto del párrafo precedente se infieren lesiones a la víctima, las mismas se considerarán calificadas y se aplicarán las reglas de concurso de delitos que procedan.</p>
<p>Capítulo Tercero</p>	<p>Capítulo Tercero</p>
<p>Abuso sexual</p>	<p>Abuso sexual</p>
<p>Artículo 226 (Abuso sexual) Se aplicará de uno a cinco años de prisión y multa, a quien sin el propósito de llegar a la cópula y sin consentimiento de una persona de cualquier sexo, mayor de quince años de edad, ejecute en ella o la haga ejecutar un acto erótico.</p>	<p>Artículo 226 (Abuso sexual) Se aplicará de <b>dos a seis</b> años de prisión y multa, a quien sin el propósito de llegar a la cópula y sin consentimiento de una persona de cualquier sexo, mayor de quince años de edad, ejecute en ella o la haga ejecutar un acto erótico.</p>
<p>Si se hiciera uso de la violencia física, psicológica o moral suficiente para intimidar al ofendido y cometer el delito, se incrementará en una mitad más las sanciones mínima y máxima.</p>	<p>Si se hiciera uso de la violencia física, psicológica o moral suficiente para intimidar al ofendido y cometer el delito, se incrementará en una mitad más las sanciones mínima y máxima.</p>
<p>Artículo 227 (Abuso sexual de persona incapaz)</p>	<p>Artículo 227 (Abuso sexual de persona incapaz)</p>
<p>Se impondrá de dos a seis años de prisión y multa, a quien, sin el propósito de llegar a la cópula, ejecute en ella o la haga ejecutar un acto erótico en una persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o decidir conforme a esa comprensión; o por cualquier circunstancia no pueda resistirlo.</p>	<p>Se impondrá de <b>tres a siete</b> años de prisión y multa, a quien, sin el propósito de llegar a la cópula, ejecute en ella o la haga ejecutar un acto erótico en una persona que no tenga la capacidad de comprender el significado del hecho o decidir conforme a esa comprensión; o por cualquier circunstancia no pueda resistirlo.</p>
<p>Si se emplea violencia física, psicológica o moral suficiente para intimidar a la víctima y cometer el delito, se aplicará de tres a ocho años de prisión y multa.</p>	<p>Si se emplea violencia física, psicológica o moral suficiente para intimidar a la víctima y cometer el delito, se aplicará de <b>cuatro a nueve</b> años de prisión y multa.</p>
<p>Si en el supuesto del párrafo precedente se infieren lesiones a la víctima, las mismas se considerarán calificadas y se aplicarán las reglas de concurso de delitos que procedan.</p>	<p>Si en el supuesto del párrafo precedente se infieren lesiones a la víctima, las mismas se considerarán calificadas y se aplicarán las reglas de concurso de delitos que procedan.</p>



<p>El abuso sexual se perseguirá de oficio, salvo en el supuesto previsto en el párrafo primero del artículo 226, en el que se perseguirá por querrela.</p>	<p>El abuso sexual se perseguirá de oficio, salvo en el supuesto previsto en el párrafo primero del artículo 226, en el que se perseguirá por querrela.</p>
<p>Capítulo Quinto</p>	<p>Capítulo Quinto</p>
<p>Delitos contra la libertad y seguridad en el desarrollo psicosexual de personas menores de edad</p>	<p>Delitos contra la libertad y seguridad en el desarrollo psicosexual de personas menores de edad</p>
<p>Artículo 229 (Violación equiparada, violación impropia y abuso sexual contra persona menor de quince años)</p>	<p>Artículo 229 (Violación equiparada, violación impropia y abuso sexual contra persona menor de quince años)</p>
<p>I. (Violación equiparada en persona menor de quince años)</p>	<p>I. (Violación equiparada en persona menor de quince años)</p>
<p>Se considera violación equiparada y se impondrá de nueve a dieciséis años de prisión y multa, a quien realice cópula con una persona de cualquier sexo, menor de quince años.</p>	<p>Se considera violación equiparada y se impondrá de <b>diez a diecisiete</b> años de prisión y multa, a quien realice cópula con una persona de cualquier sexo, menor de quince años de edad.</p>
<p>II. (Violación impropia en persona menor de quince años)</p>	<p>II. (Violación impropia en persona menor de quince años)</p>
<p>Se considera violación impropia y se impondrá de seis a once años y multa, a quien ilícitamente introduzca en forma total o parcial cualquier elemento o instrumento distinto al pene, por la vía anal o vaginal a persona menor de quince años de edad.</p>	<p>Se considera violación impropia y se impondrá de <b>siete a doce</b> años y multa, a quien ilícitamente introduzca en forma total o parcial cualquier elemento o instrumento distinto al pene, por la vía anal o vaginal a persona menor de quince años de edad.</p>
<p>III. (Abuso sexual en persona menor de quince años)</p>	<p>III. (Abuso sexual en persona menor de quince años)</p>
<p>Se considera abuso sexual y se impondrá de dos a seis años de prisión y multa, a quien sin el propósito de llegar a la cópula y con o sin consentimiento de una persona menor de quince años de edad, de uno u otro sexo, ejecute en ella o la haga ejecutar un acto erótico.</p>	<p>Se considera abuso sexual y se impondrá de <b>tres a siete</b> años de prisión y multa, a quien sin el propósito de llegar a la cópula y con o sin consentimiento de una persona menor de quince años de edad, de uno u otro sexo, ejecute en ella o la haga ejecutar un acto erótico.</p>



<p>Si en los supuestos de las fracciones anteriores se infieren lesiones a la víctima, las mismas se considerarán calificadas y se aplicarán las reglas de concurso de delitos que procedan.</p>	<p>Si en los supuestos de las fracciones anteriores se infieren lesiones a la víctima, las mismas se considerarán calificadas y se aplicarán las reglas de concurso de delitos que procedan.</p>
<p>Artículo 232 (Procuración sexual a menores de quince años)</p> <p>Se impondrá de dos a cuatro años de prisión y multa, a quien solicite a una persona que tenga menos de quince años, que brinde favores sexuales para aquél o para otra persona.</p>	<p>Artículo 232 (Procuración sexual a menores de quince años)</p> <p>Se impondrá de <b>tres a cinco</b> años de prisión y multa, a quien solicite a una persona que tenga menos de quince años, que brinde favores sexuales para aquél o para otra persona.</p>
<p>Artículo 233 (Omisión de denuncia respecto a los delitos de violación, equiparado a la violación, violación impropia o abuso sexual, contra personas menores de edad)</p> <p>Se impondrá de tres meses a dos años de prisión y multa, a quien le conste cualquiera de las conductas de violación, equiparada a la violación, violación impropia o abuso sexual contra una persona menor (sic) quince años de edad, previstas en este capítulo, o le conste cualquiera de dichas conductas cuando sean cometidas contra incapaces, y no acuda <b>al Ministerio Público</b> a denunciarlas, a menos que haya causa de licitud o excusa legal para esa omisión.</p>	<p>Artículo 233 (Omisión de denuncia respecto a los delitos de violación equiparada, violación impropia o abuso sexual, contra personas menores de edad)</p> <p>Se impondrá de <b>cuatro meses a tres años</b> de prisión y multa, a quien le conste cualquiera de las conductas de <b>violación equiparada</b>, violación impropia o abuso sexual contra una persona menor <b>de</b> quince años de edad, previstas en este capítulo, o le conste cualquiera de dichas conductas cuando sean cometidas contra incapaces, y no acuda a denunciarlas, a menos que haya causa de licitud o excusa legal para esa omisión.</p>
<p>Capítulo Sexto</p> <p>Estupro, acoso sexual y hostigamiento sexual</p> <p>Artículo 235 (Estupro)</p> <p>Se aplicará prisión de seis meses a cuatro años y multa: A quien por medio de la seducción o el engaño tenga cópula con un menor de dieciocho años de edad y mayor de quince.</p>	<p>Capítulo Sexto</p> <p>Estupro, acoso sexual y hostigamiento sexual</p> <p>Artículo 235 (Estupro)</p> <p>Se aplicará prisión de <b>siete meses a cinco años</b> y multa, a quien por medio de la seducción o el engaño tenga cópula con un menor de dieciocho años de edad y mayor de quince.</p>



<p>Si como consecuencia del estupro resulta descendencia, la reparación del daño comprenderá, además de la que señala este código, el pago de alimentos para el hijo o la hija y para la madre, en los términos de la Ley para la Familia de Coahuila de Zaragoza.</p> <p>Sólo se procederá contra el estuprador por querrela del ofendido o de sus representantes legítimos y si no los tuviera, por la dependencia que se encargue legalmente de los asuntos del menor o de la familia.</p>	<p>Si como consecuencia del estupro resulta descendencia, la reparación del daño comprenderá, además de la que señala este código, el pago de alimentos para el hijo o la hija y para la madre, en los términos de la Ley para la Familia de Coahuila de Zaragoza.</p> <p>Sólo se procederá contra el estuprador por querrela del ofendido o de sus representantes legítimos y si no los tuviera, por la dependencia que se encargue legalmente de los asuntos del menor o de la familia.</p>
<p>Artículo 236 (Acoso sexual y hostigamiento sexual)</p> <p>I. (Acoso sexual)</p> <p>Se aplicará de uno a cinco años de prisión y multa: A quien solicite favores sexuales para sí o para una tercera persona o realice una conducta de naturaleza sexual indeseable para quien la recibe, ya sea de manera directa, a través de medios informáticos, audiovisuales, virtuales o de cualquier otra forma, que le cause un daño o sufrimiento psicológico el cual lesione su dignidad, y coloque a la víctima en un estado de indefensión o de riesgo, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.</p> <p>Si la acción se realiza a través de medios informáticos, se impondrá además, la prohibición de comunicarse a través de dichos medios o redes sociales, hasta por un tiempo igual a la pena impuesta.</p> <p>Las sanciones se aumentarán en un tercio más si el sujeto activo puede causar un daño personal, laboral, educativo, profesional o patrimonial; o si el sujeto pasivo del delito es una persona menor de edad</p>	<p>Artículo 236 (Acoso sexual y hostigamiento sexual)</p> <p>I. (Acoso sexual)</p> <p>Se aplicará de <b>dos a seis años</b> de prisión y multa, a quien solicite favores sexuales para sí o para una tercera persona o realice una conducta de naturaleza sexual indeseable para quien la recibe, ya sea de manera directa, a través de medios informáticos, audiovisuales, virtuales o de cualquier otra forma, que le cause un daño o sufrimiento psicológico el cual lesione su dignidad, y coloque a la víctima en un estado de indefensión o de riesgo, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.</p> <p>Si la acción se realiza a través de medios informáticos, se impondrá además, la prohibición de comunicarse a través de dichos medios o redes sociales, hasta por un tiempo igual a la pena impuesta.</p> <p>Las sanciones se aumentarán en un tercio más si el sujeto activo puede causar un daño personal, laboral, educativo, profesional o patrimonial; o si el sujeto pasivo del delito es una persona menor de edad</p>



o sin capacidad de comprender el significado del hecho o de decidir conforme a esa comprensión.

La misma sanción prevista en el párrafo anterior, se aplicará en el caso de que el sujeto activo fuere servidor público y utilizare los medios propios del cargo, además de la destitución e inhabilitación para ocupar empleo, cargo o comisión en el servicio público por un período de uno a cinco años.

## II. (Hostigamiento sexual)

Se aplicará de dos a siete años de prisión y multa: A quien, basado en el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real respecto de la víctima, realice una conducta de tipo verbal, física o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva que le cause un daño o sufrimiento psicológico que lesione su dignidad, y coloque a la víctima en un estado de indefensión o de riesgo, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.

Las sanciones se aumentarán en un tercio más si el sujeto activo dado su posición de ejercicio de poder puede causar un daño personal, laboral, educativo, profesional o patrimonial; o si el sujeto pasivo del delito es una persona menor de edad o sin capacidad de comprender el significado del hecho o de decidir conforme a esa comprensión.

Las mismas sanciones se aplicarán si el sujeto activo fuere servidor público y utilizaré (sic) los medios propios de su cargo jerárquico. Adicionalmente será destituido e inhabilitado para ocupar empleo, cargo o comisión en el servicio público por un período de dos a siete años.

Estos delitos se perseguirán por querrela.

o sin capacidad de comprender el significado del hecho o de decidir conforme a esa comprensión.

La misma sanción prevista en el párrafo anterior, se aplicará en el caso de que el sujeto activo fuere servidor público y utilizare los medios propios del cargo, además de la destitución e inhabilitación para ocupar empleo, cargo o comisión en el servicio público por un período de **dos a seis** años.

## II. (Hostigamiento sexual)

Se aplicará de **tres a ocho** años de prisión y multa, a quien, basado en el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real respecto de la víctima, realice una conducta de tipo verbal, física o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva que le cause un daño o sufrimiento psicológico que lesione su dignidad, y coloque a la víctima en un estado de indefensión o de riesgo, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.

Las sanciones se aumentarán en un tercio más si el sujeto activo dado su posición de ejercicio de poder puede causar un daño personal, laboral, educativo, profesional o patrimonial; o si el sujeto pasivo del delito es una persona menor de edad o sin capacidad de comprender el significado del hecho o de decidir conforme a esa comprensión.

Las mismas sanciones se aplicarán si el sujeto activo fuere servidor público y utilizaré (sic) los medios propios de su cargo jerárquico. Adicionalmente será destituido e inhabilitado para ocupar empleo, cargo o comisión en el servicio público por un período de **tres a ocho** años.

Estos delitos se perseguirán por querrela.



Si bien es cierto que la porción normativa que impugna la actora de cada uno de los preceptos antes citados, esto es, en la parte que dice "**y multa**", no fue objeto de reforma alguna, pues su texto es idéntico al del Decreto 990 por el que se expide el Código Penal de Coahuila de Zaragoza, ello no es razón suficiente para estimar que tales preceptos no puedan considerarse, en su integridad, resultado de un nuevo acto legislativo, toda vez que la reforma derivada del Decreto 242 impactó en la modificación de la consecuencia jurídica de los delitos previstos en los artículos cuestionados por la actora, tanto respecto de la pena privativa de libertad, como de la sanción económica, dado que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 124 del código penal de dicha entidad federativa, el límite máximo de la pena económica se determina en función de cada año de prisión o fracción que la ley señale como pena máxima de prisión al delito de que se trate.<sup>12</sup>

Por esta razón, al haberse establecido nuevos límites máximos de pena privativa de libertad para los delitos previstos en los artículos cuestionados, ello hizo que se modificara también el contenido de la porción normativa "**y multa**" en tales preceptos, aun cuando su texto se haya mantenido incólume, pues de acuerdo con el artículo 124 del código penal local, la variación en la pena máxima de prisión del delito incide directamente en la fijación del monto máximo de las multas previstas como sanción pecuniaria.

En suma, considerando que ha sido criterio de este Tribunal Pleno que un cambio material en una norma se produce cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, es que se concluye que las reformas a los artículos 222, párrafos primero y segundo; 224, fracciones I y III; 225, párrafos primero y segundo; 226, primer párrafo; 227, párrafos primero y segundo; 229, fracciones I y III; 232; 233; 235,

<sup>12</sup> "Artículo 124 (Límites punibles e individualización de la multa)

"El mínimo de la multa para cualquier delito será el equivalente a diez días multa. El máximo de la multa se determinará tomando en cuenta que cada año de prisión o fracción que la ley señale como pena máxima de prisión al delito que se trate, equivaldrá a cincuenta días multa.

"No se aplicarán las reglas establecidas en el párrafo precedente, en los delitos que la ley les asigne marcos punibles específicos de la multa, con independencia de los baremos señalados en el párrafo anterior."



primer párrafo y 236, fracciones I y II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, realizadas mediante el Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el doce de abril de dos mil diecinueve, satisfacen el criterio de modificación material para considerarlos un nuevo acto legislativo.

Es importante resaltar que el hecho de que se haya concluido que las reformas introducidas por virtud del Decreto 242 modificaron en el sentido normativo de la porción que dice "**y multa**" de los artículos cuestionados, ello no constituye un juicio adelantado sobre su constitucionalidad, sino tan sólo un pronunciamiento en el que se determina la procedencia de los conceptos de invalidez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues será en el estudio de fondo que se haga de dicha porción normativa donde se determine si el reenvío que se hace al artículo 124 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza para establecer los límites mínimo y máximo de la sanción económica prevista en los artículos impugnados, resulta acorde con el principio de legalidad y de taxatividad garantizados en el artículo 14 de la Constitución Federal.

Por otra parte, en lo que respecta a la porción normativa que dice "**y multa**", del artículo 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila, no cabe decretar su sobreseimiento pues, aunque dicho texto es idéntico al que fue establecido para ese mismo precepto en el Decreto 990 por el que se expidió el código penal de dicha entidad federativa publicado en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, la cuestión sobre si, por virtud de lo dispuesto en el citado Decreto 242, tal enunciado varió o no su sentido normativo, dependerá del pronunciamiento de fondo que este Alto Tribunal haga sobre la constitucionalidad de la porción normativa de ese mismo artículo que dice "**y se impondrá de siete a doce años**", que también fue impugnada. En tal virtud, dado que resolver tal cuestión implica realizar el estudio de fondo de una de las cuestiones debatidas en la presente acción de inconstitucionalidad no resulta procedente decretar el sobreseimiento. Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia de este Tribunal Pleno P./J. 36/2004, que se transcribe enseguida:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que



las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez."<sup>13</sup>

En esta tesitura, dado que los artículos impugnados fueron resultado de un proceso legislativo en sus aspectos formal y material, del que derivó el referido Decreto 242, es que el plazo de treinta días naturales para promover la demanda de acción de inconstitucionalidad respectiva deben contarse a partir de la publicación de dicho Decreto en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, lo cual, como se señaló en el apartado correspondiente fue satisfecho por la actora, puesto que la presentación de la demanda fue hecha de forma oportuna. En consecuencia, la causa de improcedencia alegada por el Poder Legislativo resulta **infundada**.

Al no haberse hecho valer otra causa de improcedencia, ni advertir este Tribunal Pleno que se actualice alguna otra de oficio, lo procedente es entrar al estudio de la cuestión planteada.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló en sus conceptos de invalidez que el legislador del Estado de Coahuila de Zaragoza reformó diversas disposiciones de su codificación sustantiva penal, con el objeto de aumentar las sanciones privativas de libertad con relación a los delitos de privación de libertad con fines sexuales, violación, violación entre cónyuges, violación equiparada, violación impropia, abuso sexual, abuso sexual de persona incapaz y sus modalidades agravantes.

En concreto, la Comisión actora se refirió a las modificaciones relativas a los artículos 222, párrafos primero y segundo; 224, fracciones I y III; 225, párrafos primero y segundo; 226, primer párrafo; 227, párrafos primero y segundo; 229, fracciones I, II y III; 232; 233; 235, primer párrafo y 236, fracciones I y II, del

<sup>13</sup> Novena Época, registro digital: 181395, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio 2004, página 865.



Código Penal de Coahuila de Zaragoza, realizadas mediante el Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el doce de abril de dos mil diecinueve.

En relación a dichos preceptos señala que, por lo que se refiere a su porción normativa "**y multa**", el legislador local no especificó la cuantía de éstas, por lo que a su consideración vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en virtud de que constituye una sanción pecuniaria abierta que genera incertidumbre jurídica para las personas que sean condenadas por delitos sexuales, pues no sabrían cuáles son los límites mínimos y máximos de las multas que le serían aplicables.

Adicionalmente, señala que las porciones normativas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad en virtud de que no permiten al juzgador prescindir de aplicar la sanción pecuniaria en asuntos concretos, pues la misma se establece como una pena obligatoria sin la posibilidad de que el operador jurídico realice una operación caso por caso de la imposición de la misma, es decir, aduce que la porción impugnada establece como pena la aplicación necesaria e irrestricta de multas por la comisión de los delitos de privación de libertad con fines sexuales, violación, violación entre cónyuges, violación equiparada, violación impropia, abuso sexual, este último entre persona incapaz y sus modalidades agravantes, sin atender en cada caso específico a los derechos fundamentales de los sujetos pasivos del delito y sin determinar un parámetro para definir entre una cantidad mínima y una máxima para la imposición de las mismas en cada caso concreto.

De esta forma apunta que la sanción pecuniaria establecida por el legislador local es conjuntiva respecto de la privativa de libertad y se establece como un imperativo de manera irrestricta, lo que deviene contrario a la Norma Suprema, en virtud de que el Juez penal se encuentra invariablemente obligado a imponer la pena de carácter económico, pero tendrá un margen amplísimo para determinarla en perjuicio de la seguridad jurídica con la que debe contar la persona que se encuentra sujeta al proceso acusatorio.

De esta forma concluye diciendo que, si las normas no permiten al juzgador delimitar las sanciones pecuniarias previstas en los artículos impugnados, éstas resultan violatorias del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.



Además, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos específicamente controvierte el artículo 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, en la porción normativa que señala "*se impondrá de siete a doce años*", pues a su consideración el legislador local no especificó si dicha pena se debería entender referida a años de prisión u otra diversa, pudiendo ser de libertad supervisada, trabajo en favor de la comunidad, reclusión domiciliaria, suspensión de derechos o cualquier otra prevista en el mismo ordenamiento, por lo que al no haberse definido cuál es la medida punitiva, se vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Finalmente señala que, si bien pudiera realizarse una interpretación sistemática del precepto en su totalidad con el objeto de integrar debidamente la norma y así considerar que la pena a la que se refiere el citado precepto es a la privativa de libertad, el empleo de tal método hermenéutico se encuentra vedado en materia penal, atento al mandato de la estricta aplicación de las normas penales que se encuentra reconocido por el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, lo que obliga al legislador a establecer de manera clara e indefectible la pena que resulte aplicable a la hipótesis normativa que establece el tipo.

### **5.1. Análisis de la constitucionalidad de la porción normativa "*y multa*" de los artículos impugnados.**

En este apartado se abordará el estudio del concepto de invalidez expuesto por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el que aduce que la porción normativa "*y multa*" de los preceptos impugnados resulta violatoria del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, así como de proporcionalidad de la pena, pues al no haber definido el legislador los montos mínimo y máximo de dicha sanción económica, ello hace que se trate de una pena abierta que genera incertidumbre jurídica para las personas que sean condenadas por delitos sexuales, al no saber cuáles son los límites de las multas que le serían aplicables.

Cabe precisar que, por cuestión de método, en lo que respecta a la porción normativa que dice: "*y multa*", del artículo 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, su estudio se abordará en el apartado 5.2 de esta sentencia para ser analizado en conjunto con aquella de ese mismo precepto que



dice: "***y se impondrá de siete a doce años***", ello en virtud de la intrínseca relación que guardan entre sí.

Ahora bien, dado que en suplencia de la queja se advierte que esta misma situación se presenta respecto del artículo 225, párrafo segundo, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, pues al referirse a la sanción aplicable al delito de violación impropia por instrumento o elemento distinto al natural cometido en contra de persona que no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o posibilidad de resistir la conducta delictuosa, también lo hace sin precisar la naturaleza de la sanción referida en número de años, es que la constitucionalidad de las penas asociadas a tal ilícito se hará en el apartado 5.2 de este fallo.

El principio de legalidad constituye uno de los pilares fundamentales de cualquier sistema de derecho penal correspondiente a un Estado democrático de derecho, siendo uno de sus principales apogemas aquel que indica que no puede haber delito, ni pena, sin que exista una ley específica y concreta para el hecho de que se trate.

Justo por ello es por lo que corresponde al legislador, por virtud de su representación democrática, diseñar y definir el rumbo de la política criminal mediante la elección de los bienes que serán objeto de tutela jurídica y, con ello, la definición de las conductas típicas antijurídicas por la vulneración o puesta en peligro de dichos bienes, así como las sanciones penales que correspondan a tales conductas tomando en cuenta las necesidades sociales del momento histórico respectivo.

Si bien, para ello, el legislador cuenta con una amplia libertad configurativa, ésta se encuentra constreñida por otros principios constitucionales tales como el de proporcionalidad y razonabilidad de las penas los cuales obligan a que las sanciones que se fijen para las conductas típicas no resulten crueles, excesivas, inusitadas, trascendentales o contrarias a la dignidad del ser humano pues ello sería violatorio de los artículos 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, para evitar cualquier arbitrariedad en el ejercicio de la facultad punitiva del Estado, el legislador se encuentra obligado a definir de forma clara,



precisa y exacta, tanto la conducta reprochable, como la consecuencia jurídica que puede resultar por la comisión del hecho ilícito, lo que se conoce como el principio de taxatividad que deriva, a su vez del principio de legalidad, el cual supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica debe ser tal, que lo que es objeto de prohibición, así como su consecuencia jurídica, pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Lo anterior es acorde con la jurisprudencia de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 54/2014 (10a.), cuyo texto se inserta:

"PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir,



la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas."<sup>14</sup>

Para los Jueces encargados de la aplicación de la ley penal, el principio de taxatividad supone determinar la existencia del delito y la definición de la pena con objetividad y justicia, sin que les sea posible llevar a cabo una interpretación, y menos aún, una integración de las normas en esta materia que derive en la creación de tipos penales o de penas no previstas por el legislador. Lo anterior tiene sustento en el mandato del artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal donde se establece que en los juicios del orden criminal se encuentra prohibido imponer, por simple analogía, y aun por mayoría de razón, pena alguna que no se encuentre decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate, así como en la jurisprudencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 33/2009, la cual se transcribe a continuación:

"NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA. Si bien es cierto que al realizar el análisis de constitucionalidad de disposiciones generales es factible que la Suprema Corte de Justicia de la Nación acuda a la interpretación conforme, e incluso emita resoluciones integradoras a efecto de corregir las omisiones que generan la inconstitucionalidad, también lo es que el empleo

<sup>14</sup> Décima Época, registro digital: 2006867, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131.



de dichas prácticas interpretativas es inadmisibles en materia penal, en atención a las particularidades del principio de legalidad en esta rama jurídica, como son: a) Reserva de ley, por virtud del cual los delitos sólo pueden establecerse en una ley formal y material; b) La prohibición de aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de alguna persona (verbigracia, leyes que crean delitos o aumenten penas); y, c) El principio de tipicidad o taxatividad, según el cual las conductas punibles deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón, y la prohibición de tipos penales ambiguos. Además, la determinación que haga el legislador al emitir la norma constituye la esencia del respeto al principio de legalidad en materia de imposición de penas, pues acorde con los aspectos que abarca dicho principio aquél está obligado a estructurar de manera clara los elementos del tipo penal, delimitando su alcance de acuerdo a los bienes tutelados, imponiendo la determinación del sujeto responsable y de sus condiciones particulares y especiales, así como a establecer con toda claridad las penas que deben aplicarse en cada caso."<sup>15</sup>

Bajo estos parámetros el Juez constitucional puede determinar, tanto la constitucionalidad de la ley sustantiva penal, como de los actos concretos de su aplicación. En este sentido, tal como se señaló en la acción de inconstitucionalidad 31/2006,<sup>16</sup> al examinar la validez de la ley penal se debe verificar que exista proporcionalidad y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual se debe considerar el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.

Además de ello, se debe determinar que la descripción de la conducta y la sanción que le corresponda sea formulada en términos claros, precisos y exactos

<sup>15</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1124, con número de registro digital: 167445.

<sup>16</sup> Acción de inconstitucionalidad 31/2006, resuelta en sesión del diecinueve de febrero de dos mil ocho. Ponente Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.



de forma que permita conocer a las personas lo que es objeto de prohibición y la consecuencia del injusto, evitando con ello cualquier arbitrariedad en su aplicación.

En el caso, la accionante cuestiona de forma específica que las penas pecuniarias previstas en los artículos 222, párrafos primero y segundo; 224, fracciones I y III; 225, párrafo primero; 226, primer párrafo; 227, párrafos primero y segundo; 229, fracciones I y III; 232; 233; 235, primer párrafo y 236, fracciones I y II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, reformadas mediante el Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el doce de abril de dos mil diecinueve, vulneran el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad al considerar que el legislador local no definió en términos precisos la forma para determinar la cuantía de la multa prevista como sanción para los delitos descritos en tales preceptos lo que, a su juicio, puede generar arbitrariedad en la imposición de las mismas.

Sobre el particular debe considerarse que, en la acción de inconstitucionalidad 61/2018, se concluyó que el principio de taxatividad o tipicidad no sólo se limita a la correcta definición de las conductas socialmente lesivas, sino que también se extiende a las penas, lo que resulta importante para asegurar el correcto actuar de la autoridad judicial en la individualización de las mismas, de manera que se abone a la certeza con la que deben contar las personas que, en su caso, se vean afectadas en sus derechos al aplicarse dichas normas punitivas.<sup>17</sup>

Es importante precisar que la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de taxatividad no tiene el alcance de imponer al legislador la obligación de establecer en un solo precepto legal, ni los tipos penales ni las penas, sino tan sólo el que éstas se describan y establezcan con claridad y precisión, por lo que resulta jurídicamente válido que el legislador, al formular un tipo penal, establezca su redacción en más de un artículo; desde luego, siempre y cuando el texto de los preceptos permita

<sup>17</sup> Acción de inconstitucionalidad 61/2018, resuelta en sesión del catorce de noviembre de dos mil diecinueve. Ponente Ministro José Fernando Franco González Salas.



advertir de forma clara la relación entre ellos, así como que, en su conjunto, describan con suficiente precisión qué conducta y/o conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.<sup>18</sup>

Considerando lo anterior, el concepto de violación aducido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos resulta **infundado**, puesto que en los artículos 122 y 124 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, se establecen con claridad, tanto la equivalencia del día multa, los límites mínimo y máximo que son conducentes para la aplicación de dicha pena pecuniaria, así como los criterios para su individualización.

Así, en el artículo 122 del referido código penal se señala que la multa consiste en pagar una cantidad de dinero en favor del Fondo Para Mejorar la Administración de Justicia, la cual se calcula en días multa aun cuando su importe debe fijarse en efectivo. En este sentido se define al día multa como el equivalente al importe del valor diario de la unidad de medida y actualización al momento en que se cometió el delito. En ese mismo precepto se especifica la forma para determinar la multa para delitos instantáneos, continuados y permanentes. Así, para los delitos instantáneos se establece que los días multa se calcularán a partir del día en el que se consumó el delito; para el delito continuado, se señala que éstos deben determinarse a partir del día en que se ejecutó la última conducta; y para el delito permanente, se calculan a partir del día en que haya cesado su consumación.

En cuanto a los límites de la multa y los criterios para su individualización, en el artículo 124 del código penal de la referida entidad federativa, se señala con precisión que la multa mínima para cualquier delito será el equivalente al de diez días multa, y que el máximo de dicha sanción se determinará tomando en cuenta que cada año de prisión o fracción que la ley señale como pena máxima de prisión al delito de que se trate, equivaldrá a cincuenta días multa, correspondiendo al Juez individualizar dicha sanción entre el mínimo y el máximo que

<sup>18</sup> Amparo directo en revisión 749/2018, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de cinco de septiembre de dos mil dieciocho. Ministra ponente Norma Lucía Piña Hernández.



resulte, para lo cual deberá apreciar las condiciones personales y familiares del sentenciado, así como su situación económica, sin que necesariamente el importe de la multa deba guardar equivalencia con la pena de prisión que al efecto imponga.

Del mismo modo, en el artículo 14, segundo párrafo, del código penal de la referida entidad federativa se incluye como un criterio adicional que debe tomar en cuenta el juzgador al momento de individualizar la sanción pecuniaria, que ésta sea tal que se respete el mínimo vital para la subsistencia de la persona sentenciada y/o la de sus dependientes económicos.

Considerando lo anterior, puede decirse que la porción normativa "**y multa**", prevista en los preceptos impugnados, contrario a lo manifestado por la actora, no resulta una pena que transgreda el principio de taxatividad por no haberse establecido en la misma disposición en la que se contemplan, los límites mínimo y máximo que debe tomar en cuenta el juzgador para su individualización, pues tales extremos se encuentran previstos en las disposiciones que integran el libro primero, título quinto, capítulo noveno del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, a las que debe acudir el juzgador para conocer el mínimo de la sanción pecuniaria del delito de que se trate, el cual de conformidad con lo previsto en el artículo 124 del citado ordenamiento, está fijado en diez días multa. Lo mismo ocurre para determinar el límite máximo de dicha pena, el cual, de acuerdo con ese mismo precepto, es el que corresponde a la cantidad que resulte de multiplicar la cantidad de cincuenta días multa por cada año de prisión o fracción que la ley señale como pena máxima de prisión al delito que corresponda.

En este sentido, la definición de multa prevista en los artículos impugnados fue establecida por el legislador local de forma clara y precisa atendiendo con ello al principio de taxatividad previsto en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, al señalar en el propio código sustantivo penal del Estado de Coahuila el monto mínimo de la multa, así como las reglas a partir de las cuales se puede determinar, sin vaguedad alguna, el límite máximo que por sanción pecuniaria, corresponde a los delitos previstos en dicho ordenamiento.

Ahora bien, el hecho de que el legislador local haya dispuesto que para los delitos previstos en los artículos que se analizan en este apartado se aplique



conjuntamente, además de la pena de prisión, la de multa en los términos ya expuestos, no torna inconstitucional la referida sanción pecuniaria, pues como se ha señalado en párrafos precedentes, el legislador cuenta con un amplio margen de apreciación para diseñar el rumbo de la política criminal, lo que implica la elección de los bienes que serán objeto de protección jurídica, así como de las consecuencias por la vulneración o puesta en peligro de dichos bienes, siempre que ello resulte acorde con los principios constitucionales que rigen en la materia penal, como el de proporcionalidad y razonabilidad de las penas.

En el caso en estudio, la circunstancia de que el legislador del Estado de Coahuila de Zaragoza haya considerado establecer la multa como una pena conjunta a la de prisión para los delitos previstos en el título quinto del libro segundo del código penal de la referida entidad federativa relativos a los delitos contra la libertad y seguridad sexuales y el desarrollo de la personalidad, no transgrede los citados principios constitucionales puesto que las sanciones previstas para tales delitos obedeció, según se expuso en el dictamen que dio lugar al Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el doce de abril de dos mil diecinueve, a la necesidad de proteger los derechos fundamentales de las víctimas de esta clase de delitos y desalentar la comisión de los mismos.<sup>19</sup> Además, en el citado ordenamiento se previeron los factores y reglas necesarias que debe observar el juzgador para, dentro de los límites mínimos y máximos fijados legislativamente para tales sanciones, individualizar la pena que debe corresponder atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto.

Por lo anterior, debe reconocerse la validez de la porción normativa "**y multa**", prevista en los artículos 224, fracciones I y III; 225, párrafo primero; 226, primer párrafo; 227, párrafos primero y segundo; 229, fracciones I y III; 232; 233; 235, primer párrafo y 236, fracciones I y II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, del Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el doce de abril de dos mil diecinueve.

<sup>19</sup> Dictamen de la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza, consultable a fojas 196 a 254 del expediente.



Ahora bien, por lo que corresponde al artículo 222 del citado ordenamiento, en términos de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en suplencia resulta procedente declarar su invalidez total, puesto que al haberse reformado el citado precepto para aumentar las penas concernientes al delito de privación de la libertad con fines sexuales, el legislador del Estado de Coahuila invadió la competencia del Congreso Federal para legislar en materia de secuestro y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal.

En el precepto impugnado que se analiza se dispone lo siguiente:

"Artículo 222 (Privación de la libertad con fines sexuales)

"Se impondrá de dos a ocho años de prisión y multa, a quien prive a una persona de su libertad con el propósito de realizar con ella un acto sexual.

"Cuando la persona a quien se le prive de la libertad sea menor de dieciocho años o sea una persona que no tuviere capacidad de comprender el significado del hecho o de decidir conforme a esa comprensión, o por cualquier circunstancia personal no pueda resistirlo, se le impondrá de tres a nueve años de prisión y multa.

"Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la privación, el autor del delito restituye la libertad a la víctima, sin haber practicado el acto sexual, la sanción será de cuatro meses a cuatro años de prisión.

"Este delito se perseguirá de oficio solo en cuanto hace a personas menores de dieciocho años y personas que no tuvieran capacidad de comprender el significado del hecho o de decidir conforme a esa comprensión, o por cualquier circunstancia personal no puedan resistirlo."

El artículo en cuestión prevé el delito de privación de la libertad con fines sexuales el cual fue reformado por virtud del Decreto 242, publicado el doce de abril de dos mil diecinueve, para aumentar los límites mínimos y máximos de las penas que le son aplicables.



Sobre el particular cabe hacer mención que, en la acción de inconstitucionalidad 34/2018, resuelta por este Tribunal Pleno en su sesión de tres de octubre de dos mil diecinueve, se declaró la invalidez del artículo 164 Bis del Código Penal para el Estado de Sinaloa,<sup>20</sup> el cual fue adicionado a ese ordenamiento mediante un decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciocho, y en el cual se preveía un delito similar al que hora se analiza, en tanto que en dicha disposición se sancionaba con pena de dos a ocho años de prisión, y de cien a trescientos días multa, a quien ilegítimamente privara a otro de su libertad personal con el propósito de realizar un acto sexual o para satisfacer un acto erótico.<sup>21</sup>

En la sentencia del asunto referido se consideró que el precepto en cuestión resultaba inconstitucional toda vez que, por virtud de la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de julio de dos mil quince, a partir del once de julio de ese año los Congresos de las entidades federativas dejaron de tener facultades para establecer tipos penales y sus sanciones en relación con "*otras formas de privación de la libertad personal contrarias a la ley*", lo que implicaba no sólo la imposibilidad de crear normas en esa materia, sino también para modificar las existentes antes de la citada reforma constitucional.

Lo anterior significa, de acuerdo con el precedente en comento, que a partir del once de julio de dos mil quince las entidades federativas dejaron de tener

<sup>20</sup> En relación con la propuesta de invalidez del artículo 164 Bis y 165, párrafo segundo, del Código Penal del Estado de Sinaloa, adicionados mediante Decreto Número 348, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa" el veintinueve de enero de dos mil dieciocho, se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

<sup>21</sup> El precepto que se menciona señalaba lo siguiente: "**Artículo 164 Bis.** Al particular que ilegítimamente prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual o para satisfacer un acto erótico, se le impondrá de dos a ocho años de prisión, y de cien a trescientos días multa.

"La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más, cuando en la privación de la libertad ocurriera algunas de las circunstancias, previstas en el artículo anterior.

"Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida."



facultades para legislar, en todo sentido, para establecer delitos y sanciones que versen sobre toda forma de privación a la libertad personal, por lo que únicamente pueden aplicar las normas existentes y hasta tanto el Congreso de la Unión emita la legislación en esa materia.

En el caso, el artículo 222 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza que contempla el delito de privación de la libertad con fines sexuales, fue reformado mediante el Decreto Número 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de abril de dos mil diecinueve, con la finalidad de aumentar los límites mínimo y máximo, tanto de la pena de prisión, como de la sanción pecuniaria asociada a dicho ilícito.

En esta tesitura resulta claro que, en el momento en que fue modificado el precepto de mérito, el Congreso Local carecía de competencia para legislar respecto de los tipos penales y las sanciones aplicables a "*otras formas de privación de la libertad personal contrarias a la ley*", por lo que al haberse reformado las penas concernientes al delito de privación de la libertad con fines sexuales previsto en el artículo 222 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, con posterioridad a la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso a), vigente a partir del once de julio de dos mil quince, es que procede declarar la invalidez de la totalidad de dicho artículo.

**5.2. Análisis de la constitucionalidad del artículo 229, fracción II, en las porciones normativas que dicen: "se impondrá de siete a doce años" e "y multa"; así como del artículo 225, párrafo segundo, en las porciones normativas que indican: "Se aplicará de siete a doce años" e "y multa", ambos del Código Penal de Coahuila de Zaragoza.**

Por cuestión de método, en este apartado se analizará, en primer lugar, el concepto de violación hecho valer en relación con el artículo 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, en la porción normativa que señala "**se impondrá de siete a doce años**", relativo a la penalidad del delito de violación impropia en persona menor de quince años, respecto de la que se aduce que transgrede el principio de taxatividad, pues a consideración de la accionante, el legislador local no especificó si dicha sanción se debería entender referida a años de prisión u otra diversa de las previstas en el citado ordenamiento,



por lo que al no haberse definido cuál es la medida punitiva aplicable, se vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

Una vez resuelta tal cuestión, se procederá al análisis de la porción normativa de ese mismo precepto que dice "**y multa**", pues de llegar a la conclusión de que la pena referida en número de años corresponde a la de prisión, por las razones expuestas en el apartado anterior procedería reconocer la validez de la sanción económica prevista en el artículo impugnado.

El delito contemplado en el artículo 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila es del tenor siguiente:

"Artículo 229 (Violación equiparada, violación impropia y abuso sexual contra persona menor de quince años)

"I. ...

"II. (Violación impropia en persona menor de quince años) Se considera violación impropia y se impondrá de siete a doce años y multa, a quien ilícitamente introduzca en forma total o parcial cualquier elemento o instrumento distinto al pene, por la vía anal o vaginal a persona menor de quince años de edad.

"III. ..."

La garantía de exacta aplicación de la ley penal constituye una extensión del principio de seguridad jurídica que se contempla en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal, por virtud del cual se prohíbe que en los juicios del orden criminal se imponga, por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

Así, conforme a la disposición constitucional ya referida se desprende, por una parte, que no puede considerarse como delito un hecho sino por expresa declaración de la ley, y por la otra, que para todo delito la ley debe señalar con precisión la pena correspondiente, ya que dicho artículo prohíbe aplicar una



sanción si no existe disposición legal alguna que expresamente la imponga por la comisión de un hecho determinado que esté considerado como delito.

En vista de lo anterior, es que resulta de la mayor importancia que el legislador atienda el deber –que también se desprende del citado párrafo tercero del artículo 14 constitucional–, de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, tanto al prever las penas, como al describir las conductas típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente tesis aislada P. IX/95 de este Tribunal Pleno, la cual se transcribe:

"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA. La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República."<sup>22</sup>

Considerando lo anterior, el concepto de invalidez en estudio resulta **fundado**, pues la omisión de especificar la clase de pena referida en número de años para la conducta tipificada en el artículo 229, fracción II, del Código Penal

<sup>22</sup> Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo I, mayo de 1995, página 82, con número de registro digital: 200381.



de Coahuila de Zaragoza transgrede la garantía de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley penal, puesto que la prisión no es la única pena prevista en dicho ordenamiento que puede ser impuesta por la comisión de tal ilícito dado que, en términos del artículo 71 de ese mismo ordenamiento, existen otras sanciones diversas a la prisión que también podrían ser imponibles como consecuencia de la comisión del delito de violación impropia cometida en persona menor de quince años. Para mayor claridad, se transcribe el texto del referido artículo 71.

"Artículo 71 (Catálogo de penas)

"Las penas que se pueden imponer por los delitos son:

"I. Prisión.

"II. Libertad supervisada.

"III. Trabajo en favor de la comunidad.

"IV. Reclusión domiciliaria.

"V. Suspensión o privación de derechos.

"VI. Destitución e inhabilitación de cargos, empleos o comisiones en entidades públicas.

"VII. Multa.

"VIII. Reparación del daño.

"IX. Decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito, y

"X. Libertad vigilada, trabajo en favor de la comunidad o multa, como sustitutos penales de las sanciones que prevea este código u otra ley.

"XI. Las demás que este código u otras leyes de competencia de los Jueces y tribunales del Estado prevean específicamente para delitos determinados."



Considerando lo anterior, la sola referencia a un mínimo y un máximo de tiempo no permite concluir, sin ambigüedad, que la pena señalada en número de años para el delito previsto en el artículo 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza corresponde a la de prisión, pues considerando el catálogo de sanciones del artículo 71 de dicho ordenamiento, varias de las ahí enlistadas pueden ser aplicadas por temporalidad, por ejemplo, la libertad supervisada, trabajos a favor de la comunidad, reclusión domiciliaria, o la suspensión o privación de derechos.

De ahí que, al generarse incertidumbre, tanto para los gobernados como para los juzgadores que deben aplicar dicha sanción, es que puede concluirse que la porción normativa que dice "**y se impondrá de siete a doce años**", prevista en la fracción II del artículo 229 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, contraviene las garantías de seguridad jurídica y de exacta aplicación de la ley previstas en el artículo 14 de la Constitución Federal.

Ahora bien, por lo que toca a la porción normativa de ese mismo precepto que dice "**y multa**", también comparte los mismos vicios de inconstitucionalidad que la sanción señalada en número de años.

Tal como se señaló en el apartado 5.1 de esta sentencia, salvo que en el propio Código Penal de Coahuila de Zaragoza se establezcan expresamente los límites mínimos y máximos de la pena de multa, la determinación de tales extremos se debe realizar de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 124 de ese ordenamiento, esto es, considerando que el monto mínimo equivale a diez días multa, y que el límite máximo se fija en función de cincuenta días multa por cada año de prisión o fracción que la ley señale como pena máxima de prisión al delito de que se trate.

Así, al depender el contorno máximo de la multa de la exacta definición de la pena de prisión, es que al resultar imprecisa la naturaleza de la pena referida en número de años en el artículo 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, ello hace que la sanción económica se torne igualmente ambigua, lo que genera el mismo grado de incertidumbre para su aplicación, por lo que la pena pecuniaria prevista para el delito ahí descrito transgrede las garantías de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley.



Dado que las penas previstas para el delito de violación impropia cometida en perjuicio de persona menor de quince años señaladas en el artículo 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, resultan inconstitucionales por los vicios relatados, es que resulta procedente declarar la invalidez de la totalidad de dicho precepto por resultar violatorio de la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal y, por ende, de la garantía de seguridad jurídica, al no haberse precisado la naturaleza de una de las dos penas que corresponden a la conducta que describe, así como el límite máximo de la sanción pecuniaria fijada para dicho delito.

Ahora bien, en términos del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este Tribunal Pleno advierte que el artículo 225, párrafo segundo, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza comparte los mismos vicios de inconstitucionalidad que el diverso 229, fracción II, que ya fue analizado. Para mayor claridad se transcribe el precepto en cuestión:

"Artículo 225 (Violación impropia por instrumento o elemento distinto al natural)

"...

"Se aplicará de siete a doce años y multa, a quien ilícitamente introduzca en forma total o parcial cualquier elemento o instrumento distinto al pene, por la vía anal o vaginal a persona que por cualquier causa no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o posibilidad de resistir la conducta delictuosa. ..."

De la simple lectura de dicha disposición normativa se observa que la pena señalada en número de años para el delito de violación impropia cometido en contra de aquella persona que, por cualquier causa, no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o posibilidad de resistir la conducta delictuosa, está redactada en los mismos términos del artículo 229, fracción II, del código penal local, esto es, sin precisar la naturaleza de la sanción que podría aplicarse por la comisión de la conducta ahí descrita.



Como consecuencia de ello, el límite máximo de la pena pecuniaria resulta igualmente indeterminado, pues aun cuando del artículo 124 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza se puede inferir cuál es el monto mínimo de la sanción económica, no es posible fijar el monto máximo de multa que corresponde a dicho delito.

En tal virtud, dado que para el delito previsto en el artículo 225, párrafo segundo, del Código Penal de Coahuila las penas ahí previstas resultan inconstitucionales por las razones antes expuestas, es que en suplencia de la queja resulta procedente declarar la invalidez del artículo en estudio por resultar violatorio de las garantías de exacta aplicación de la ley penal y de seguridad jurídica previstas en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

**SEXTO.—Efectos.** La invalidez de los artículos 222; 225, párrafo segundo y 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, deberá retrotraerse a partir de la fecha en que entró en vigor el Decreto 242 por el que se reforman diversas disposiciones del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de abril de dos mil diecinueve.

Esta declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá efectos una vez que sean notificados los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Coahuila de Zaragoza, al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, a los Tribunales Colegiados y a los Tribunales Unitarios del Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Coahuila de Zaragoza con residencia en Torreón, a los Juzgados de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza, así como a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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



SEGUNDO.—Se reconoce la validez de las porciones normativas "y multa" de los artículos 224, fracciones I y III, 225, párrafo primero, 226, párrafo primero, 227, párrafos primero y segundo, 229, fracciones I y III, párrafo primero, 232, 233, 235, párrafo primero, y 236, fracciones I, párrafo primero, y II, párrafo primero, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, reformados mediante Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de abril de dos mil diecinueve, en atención a lo dispuesto en el considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 222, 225, párrafo segundo, y 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, reformados mediante Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de abril de dos mil diecinueve, de conformidad con lo previsto en el considerando quinto de esta determinación, para los efectos retroactivos precisados en el considerando sexto de este fallo, en la inteligencia de que dichas declaraciones de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose de las consi-



deraciones, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia.

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

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 quinto, relativo al estudio de fondo, en su subapartado 5.1, consistente en reconocer la validez de los artículos 224, fracciones I y III, 225, párrafo primero, 226, párrafo primero, 227, párrafos primero y segundo, 229, fracciones I y III, párrafo primero, 232, 233, 235, párrafo primero, y 236, fracciones I, párrafo primero, y II, párrafo primero, en sus porciones normativas "y multa", del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de abril de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández votó en contra y 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, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su subapartado 5.1, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, del artículo 222 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de abril de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo



Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su subapartado 5.2, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la queja, de los artículos 225, párrafo segundo, y 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, reformado mediante Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de abril de dos mil diecinueve. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos al trece de abril 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 considerando sexto, 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 del Estado de Coahuila de Zaragoza.

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

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



### En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Octavo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Coahuila de Zaragoza.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) y 1a./J. 54/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y 4 de julio de 2014 a las 8:05, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de mayo de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 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 10 de enero de 2022, 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 53/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En la sesión celebrada el ocho de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 53/2019 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que decidió, entre otros aspectos, declarar la invalidez de los artículos 225, párrafo segundo y 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila



de Zaragoza, reformados por virtud del Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de abril de dos mil diecinueve.

Los preceptos en cuestión preveían, respectivamente, el delito de violación impropia cometida en contra de persona que por cualquier causa no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o posibilidad de resistir la conducta delictuosa; así como el delito de violación impropia cometida en contra de persona menor de quince años, para las cuales el legislador local estableció una pena de siete a doce años y multa.

El Tribunal Pleno consideró que ambos preceptos debían invalidarse, toda vez que el legislador local dejó de precisar en ellos cuál era la naturaleza de la pena referida en número de años, lo que generaba incertidumbre tanto para los destinatarios de la norma, como para los operadores jurídicos encargados de su aplicación, pues no era posible determinar con certeza cuál de las diferentes sanciones penales podía ser impuesta por la comisión de ambos ilícitos, considerando que varias de las enlistadas en el artículo 71 del Código Penal de Coahuila de Zaragoza eran igualmente susceptibles de ser aplicadas por temporalidad, como por ejemplo, la libertad supervisada, trabajo en favor de la comunidad, reclusión domiciliaria o la suspensión o privación de derechos.

Como consecuencia de lo anterior, se dijo que la sanción económica prevista para ambos delitos era igualmente ambigua, pues si bien en términos del artículo 124 del Código Penal local podía saberse que el mínimo de dicha pena era de diez días multa, resultaba imposible definir con certeza su límite máximo, pues de acuerdo con ese mismo precepto, éste se fija en función de cincuenta días multa por cada año de prisión o fracción que la ley señale como pena máxima de prisión al delito de que se trate.

Por lo anterior, la mayoría del Tribunal Pleno concluyó que ambos preceptos eran inconstitucionales por estimarlos violatorios de las garantías de exacta aplicación de la ley en materia penal y de seguridad jurídica, al no haberse precisado la naturaleza de una de las dos penas que corresponden a las conductas en ellos descritas, así como el límite máximo de la sanción pecuniaria fijada para ambos delitos.

Respetuosamente discrepo del criterio mayoritario, pues tal como lo plasmé en la versión original del proyecto a mi cargo estimo que, de una interpretación sistémica de los artículos 123 y 229, fracción II, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, puede desprenderse con claridad que la sanción señalada en número de años en este último precepto corresponde a la pena



de prisión. Siendo esto así, la pena también referida en número de años del artículo 225, párrafo segundo, del código penal en cuestión, tampoco resultaría indeterminada. A continuación, explicaré la correlación existente entre estos preceptos.

El catálogo de sanciones y medidas de seguridad previstas en el Código Penal de Coahuila de Zaragoza se describe en el artículo 71 de dicho ordenamiento.<sup>1</sup> Entre las penas ahí previstas se encuentran la de prisión y la multa.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 72, fracción I, del citado código penal<sup>2</sup> la multa puede imponerse como pena autónoma, ya sea de manera única,

---

<sup>1</sup> "Artículo 71 (Catálogo de penas)

"Las penas que se pueden imponer por los delitos son:

"I. Prisión.

"II. Libertad supervisada.

"III. Trabajo en favor de la comunidad.

"IV. Reclusión domiciliaria.

"V. Suspensión o privación de derechos.

"VI. Destitución e inhabilitación de cargos, empleos o comisiones en entidades públicas.

"VII. Multa.

"VIII. Reparación del daño.

"IX. Decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito, y

"X. Libertad vigilada, trabajo en favor de la comunidad o multa, como substitutivos penales de las sanciones que prevea este código u otra ley.

"XI. Las demás que este código u otras leyes de competencia de los jueces y tribunales del Estado prevean específicamente para delitos determinados."

<sup>2</sup> "Artículo 72 (Aplicabilidad de las penas)

"Para la aplicabilidad de las penas previstas en el artículo precedente, se estará a las pautas siguientes:

"I. (Prisión, libertad supervisada, trabajo en favor de la comunidad, reclusión domiciliaria, multa, y suspensión o privación de derechos)

"La prisión, la libertad supervisada, el trabajo en favor de la comunidad, la reclusión domiciliaria, la multa, y la suspensión de derechos, podrán imponerse como penas autónomas, ya sea como penas únicas o de manera conjunta o alterna entre sí o con otras penas, según se prevean para el delito de que se trate, sin que las de prisión y suspensión de derechos puedan conllevar la privación o el inejercicio absoluto del conjunto de derechos que se restrinja, ni la de multa y reclusión domiciliaria conlleven afectar el mínimo vital de la persona sentenciada para su subsistencia y/o la de sus dependientes económicos.

"La libertad supervisada y la reclusión domiciliaria también podrán imponerse en los casos de prisión innecesaria, previstos en el artículo 99 de este código, ya sea como substitutivos únicos o conjuntos.

"Igualmente, la libertad supervisada podrá imponerse como medida de seguridad en los casos de libertad vigilada como substitutivo penal en la condena condicional, prevista en este código y en los supuestos de libertad anticipada previstos en la Ley Nacional de Ejecución Penal."



conjunta, o bien, de forma alterna a otras penas según se prevea para el delito de que se trate.

En el artículo 123, párrafo primero, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza<sup>3</sup> se establece que, **salvo que exista alguna disposición específica**, la pena de multa se aplica a todos los delitos a los que la ley les asigne pena de prisión, sea de forma única o conjunta con otras sanciones. Del mismo modo, en el párrafo segundo del precepto en cuestión se dice que la multa también puede aplicarse como pena conjunta o alterna a otras sanciones, incluyendo a la pena de prisión, también respecto de los delitos que así lo prevea la ley. De ambas reglas se desprende que, **salvo que expresamente lo señale la ley**, la multa se aplica de forma conjunta con los delitos para los cuales se contemple la pena de prisión.

De este modo, si en el artículo 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza se dispuso que, para el delito de violación impropia en persona menor de quince años, se impondrá de siete a doce años y multa, **sin que el legislador local señalara de forma específica alguna otra sanción diversa a la prisión para la primera de las sanciones previstas para dicho ilícito**, debe entenderse que ésta corresponde a la de prisión, puesto que la otra sanción que, de forma conjunta debe imponer obligatoriamente el Juez, corresponde a la multa, la cual, en términos del artículo 123 del señalado Código se aplica, **salvo indicación expresa de la ley en otro sentido, junto con la pena de prisión**.

Lo mismo acontece para el delito previsto en el artículo 225, párrafo segundo, del Código Penal de Coahuila, pues de idéntica forma se señaló que para el delito de violación impropia cometida en contra de persona que por cualquier causa no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o posibilidad de resistir la conducta delictuosa, se aplicaría una pena de siete a doce años y multa, **no previendo el legislador expresamente una pena distinta a la de prisión para la sanción señalada en número de años**.

La correlación sistémica de los artículos 225, párrafo segundo y 229, fracción II, con el artículo 123 del citado ordenamiento se corrobora considerando que,

<sup>3</sup> "Artículo 123 (Accesoriedad de la multa y multa alterna)

"Salvo disposición específica, la pena de multa se aplicará a todos los delitos que la ley asigne pena de prisión, ya sea en forma única o conjunta con otras sanciones.

"La pena de multa también podrá aplicarse como pena conjunta o alterna a otras sanciones, con inclusión de la pena de prisión, respecto a los delitos que así lo prevea la ley."



de acuerdo con lo señalado en el artículo 124 del código penal local,<sup>4</sup> el límite máximo de la multa se determina dependiendo de la pena máxima de prisión que hubiere fijado el legislador para el delito de que se trate, regla que se aplica siempre que la ley penal no asigne marcos punibles específicos para dicha sanción pecuniaria. **Al respecto debe considerarse que el legislador local no previó esa misma relación de dependencia para definir los límites máximos de la multa más que con la pena de prisión, lo cual hace más clara la relación sistémica que existe entre los artículos 225, segundo párrafo y 229, fracción II, con el artículo 123 del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza,** de la que se desprende que la pena señalada en número de años en los primeros dos artículos citados sólo puede corresponder a la de prisión.

En el debate de la sesión plenaria donde se analizó la constitucionalidad de los artículos 225, párrafo segundo y 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, se rechazó la interpretación sistémica propuesta por la suscrita, por estimar que el ejercicio hermenéutico en que se sustentaba el reconocimiento de validez de ambos preceptos resultaba un método de integración de normas expresamente prohibido para la interpretación de disposiciones penales en términos de lo dispuesto en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

Discrepo de lo anterior, puesto que el método hermenéutico que propuse en el proyecto constituye una forma de interpretación válidamente aplicable a la materia penal, puesto que se limita a señalar la correlación de normas expresamente incluidas en un ordenamiento con la finalidad de esclarecer el sentido de una de ellas.

<sup>4</sup> Artículo 124 (Límites punibles e individualización de la multa)

"El mínimo de la multa para cualquier delito será el equivalente al de diez días multa. El máximo de la multa se determinará tomando en cuenta que cada año de prisión o fracción que la ley señale como pena máxima de prisión al delito de que se trate, equivaldrá a cincuenta días multa.

"No se aplicarán las reglas establecidas en el párrafo precedente, en los delitos que la ley les asigne marcos punibles específicos de multa, con independencia de los baremos señalados en el párrafo anterior.

"En cualquier caso, la multa se individualizará por el Juez o tribunal entre el mínimo y el máximo que resulte.

"Para ello, el Juez o tribunal apreciará las condiciones personales y familiares del sentenciado, así como su situación económica, sin que necesariamente el importe de la multa deba guardar equivalencia con la pena de prisión que imponga."



Ciertamente, en el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se prohíbe expresamente cualquier método de integración de normas jurídicas en los juicios del orden criminal, sin embargo, ello no debe entenderse como una prohibición para que los operadores jurídicos puedan hacer uso de los diversos métodos de interpretación para esclarecer el sentido de una disposición penal.

Las normas jurídicas, incluso las penales, se expresan en enunciados que hacen uso del lenguaje natural. Por ello mismo, éstos pueden tener alguna o varias de las características de indeterminación semántica presentes en cualquier forma de comunicación ordinaria, como la vaguedad, la ambigüedad, la polisemia, entre otras.

Es por ello por lo que, cualquier norma jurídica, para ser aplicada, debe ser interpretada para desentrañar su sentido, para lo cual los operadores jurídicos pueden hacer uso de técnicas de interpretación o de integración normativa. Cabe aclarar que, aun cuando en ambos casos la finalidad de tales técnicas es la misma, esto es, desentrañar el sentido de un enunciado normativo, existen claras diferencias entre las técnicas de interpretación y las de integración normativa.

De acuerdo con Galindo Garfias, la interpretación jurídica es el proceso de comprensión del contenido de uno o varios preceptos legales con el objeto de determinar su sentido. La interpretación supone la existencia de un precepto jurídico cuyo contenido requiere ser desentrañado, para lo cual se puede hacer uso de métodos o técnicas que se circunscriben a abordar el significado de un enunciado normativo a través del análisis de sus diversos componentes lingüísticos, e incluso, a través de su correlación con otros enunciados dispuestos en el sistema jurídico del que forman parte. Las técnicas o métodos de interpretación más comunes son el gramatical, el lógico, el teleológico y el sistemático.

En contraste la integración de normas, de acuerdo con el mismo Galindo Garfias, consiste en suplir el silencio de las leyes, completando aquellas mediante la elaboración de una nueva fórmula que no está contenida en el ordenamiento por la presencia de una laguna normativa. Como puede advertirse, a diferencia de la interpretación que parte del hecho de que existe una norma jurídica, en la integración el operador pretende elaborar un nuevo precepto para aplicarlo a un supuesto no contemplado por el derecho, siendo las técnicas más comunes de integración la analogía y la mayoría de razón.



Mediante la analogía el operador crea una norma jurídica nueva y distinta por considerar que existe identidad de razón para aplicar un precepto a un caso no previsto en el mismo, bajo el argumento de que, en donde prevalece la misma razón debe aplicarse el mismo derecho.

La mayoría de razón es considerada una variante del método analógico, en cuanto tiene por objeto aplicar el criterio de solución de una situación regulada por una norma, para resolver una situación diversa que, si bien es semejante, no está comprendida expresamente en esa disposición, no obstante, ello se realiza por estimar que la aplicación de la norma a la situación que no se encuentra abarcada por el derecho, resulta aún más necesaria para proteger un bien jurídico.

Por virtud de los principios de seguridad jurídica y de legalidad que imperan en la materia penal, es que los métodos o técnicas de integración normativa se encuentran expresamente prohibidos en los juicios del orden criminal, lo anterior para evitar cualquier arbitrariedad en la aplicación de los delitos y de las penas que vaya en detrimento de los derechos fundamentales más preciados de las personas, como lo son su libertad, sus bienes, e incluso, su propia dignidad.

Podrá advertirse que el método de interpretación propuesto por la suscrita para desentrañar el sentido de la sanción referida en número de años prevista en los artículos 225, párrafo segundo y 229, fracción II, del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, se limitaba a señalar la correlación sistémica entre tales preceptos y el artículo 123 de ese mismo ordenamiento, de los que se puede inferir que la naturaleza de dicha pena corresponde a la de prisión.

Considero importante resaltar que el método de interpretación sistemática ha sido válidamente empleado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para desentrañar el sentido de normas sustantivas penales. Al respecto puede consultarse la jurisprudencia 1a./J. 135/2017 (10a.), que derivó de la contradicción de tesis 244/2015, resuelta ante dicha instancia en su sesión de seis de septiembre de dos mil diecisiete,<sup>5</sup> cuyo texto se transcribe a continuación:

<sup>5</sup> Resuelta por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández, en cuanto al fondo. Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



"DELITOS CONTRA EL AMBIENTE Y LA GESTIÓN AMBIENTAL. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 420, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL. De la interpretación sistemática del citado precepto legal, cuya materia de protección es el medio ambiente y la gestión ambiental, se considera que los elementos objetivos que integran el tipo penal pueden identificarse a partir de su segmentación en tres momentos, cada uno de los cuales resulta necesario para tener por configurada la conducta típica: (1) alguno de los verbos rectores que describen las distintas acciones típicas; (2) la identificación genérica de los objetos del delito en las formas enumeradas, y (3) al menos una de las condiciones o circunstancias de riesgo en las cuales es necesario que se encuentren los objetos del ilícito para que la conducta desplegada resulte típica. Tales elementos objetivos se encuentran en la redacción de la porción normativa en cuestión de la siguiente forma: (a) en primer lugar, los verbos rectores: realizar cualquier actividad con fines de tráfico, capturar, poseer, transportar, acopiar, introducir al país o extraer del país; (b) en segundo lugar, los objetos del ilícito: algún ejemplar, producto, subproducto o recursos genéticos de una especie de flora o fauna silvestre, terrestre o acuática, y (c) en tercer y último lugar, las condiciones o circunstancias de riesgo en las que la especie de flora o fauna silvestre terrestre o acuática, a la que pertenecen el ejemplar, los productos, subproductos o recursos genéticos, deberá encontrarse, esto es, que esté en veda, que sea considerada endémica, amenazada, en peligro de extinción, sujeta a protección especial, o regulada por algún tratado internacional del que el Estado Mexicano sea parte. Luego, la frase 'en veda' califica alternativamente a los objetos del ilícito de la misma forma que el resto de las categorías de riesgo enlistadas en el tipo penal. Esto es, la alternancia de cualidades específicas de los objetos del ilícito para una correcta adecuación típica comienza justamente con la posibilidad de que las especies de flora o fauna silvestres, terrestres o acuáticas se encuentren bajo una declaratoria de veda. Por tanto, el juzgador deberá verificar que en la conducta a encuadrar concorra alguna de las opciones que cada uno de los tres estadios descritos ofrecen, de lo contrario, no podrá tenerse por acreditada la conducta delictiva."

Podrá advertirse que, en la contradicción de tesis 244/2015, de donde derivó la tesis antes transcrita, **se recurrió a la interpretación sistemática**, dado que las técnicas de interpretación gramatical y sintáctica no permitieron lograr una claridad suficiente para desentrañar el alcance y sentido del delito descrito en el artículo 420, fracción IV, del Código Penal Federal (que fue materia de análisis en dicho asunto), por lo que fue necesario acudir a otro tipo penal previsto en la fracción V de ese mismo precepto, para clarificar cuáles elementos normativos del delito señalado en la fracción IV debían estar presentes para configurar la conducta típica.



La interpretación sistemática de ningún modo supone crear una regla jurídica para aplicarla a un supuesto de hecho no contemplado por el derecho. Por el contrario, el método de interpretación sistemático parte de suponer que los ordenamientos jurídicos guardan una coherencia racional entre los preceptos que lo integran, por lo que resulta válido desentrañar el significado de una disposición jurídica existente acudiendo a otras normas que pueden estar dispersas dentro del mismo ordenamiento.

La importancia de la labor de interpretación que hace el operador jurídico, como en este caso lo es el Juez de Control de constitucionalidad, resulta mayor en los casos en que el desentrañamiento de la norma implica garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes, lo cual deriva del mandato establecido en el artículo 4, párrafo noveno, de la Constitución Federal y en el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que obliga a que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se debe velar y cumplir con el principio del interés superior de la niñez.

Lo anterior resultaba conducente en el presente asunto resuelto por este Tribunal Pleno, considerando que uno de los artículos cuya constitucionalidad se reclamó, era precisamente el tipo penal de violación impropia cometida en contra de personas menores de quince años, previsto en el artículo 229, fracción II, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza.

Conviene tener presente que la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que el interés superior de la niñez debe ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones en la que exista una cuestión debatida que involucre a niñas, niños y adolescentes, por lo que cuando deba tomarse una decisión que les afecte en lo individual o colectivo, se deben evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

En este contexto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha dicho que el interés superior es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y (III) una norma de procedimiento. Así, el interés superior del menor prescribe que se observe en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño, lo que significa que, en cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá, lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. Al respecto puede consultarse la tesis 2a./J. 113/2019 (10a.), la cual se transcribe a continuación:



"DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE. El artículo 2, segundo párrafo, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes prevé que el 'interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes'; de ahí que cuando se tome una decisión que les afecte en lo individual o colectivo, 'se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales'. Al respecto, debe destacarse que el interés superior del menor es un concepto triple, al ser: (I) un derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y (III) una norma de procedimiento. El derecho del interés superior del menor prescribe que se observe 'en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño', lo que significa que, en 'cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá', lo cual incluye no sólo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. Así, las decisiones particulares adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, entre otras– deben evaluarse en función del interés superior del niño y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que la consideración del interés superior del niño como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de sus intereses en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, pero sobre todo cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate."

Tal como lo señalé en la versión original del proyecto que sometí a la consideración del Pleno, el deber que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación de velar y cumplir con el interés superior de la niñez no implica, desde luego, que ello se deba realizar a partir de un relajamiento, y mucho menos, del abandono de los principios constitucionales que rigen en la materia penal y que constituyen la principal garantía para evitar el ejercicio arbitrario del *ius puniendi* del Estado, pero sí obliga a que en su labor como Tribunal Constitucional tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, así como las leyes de protección de la niñez, realizando, de ser el caso, una labor de interpretación de los tipos penales que busque maximizar su protección, de forma que se evite en



lo posible su declaración de invalidez, para lo cual tiene el deber de emplear cualquier técnica hermenéutica permitida en la materia penal, como lo es la sistemática, en aras de impedir cualquier detrimento en su esfera de derechos. Lo anterior encuentra apoyo en el criterio de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 18/2014 (10a.), cuyo texto se inserta a continuación:

"INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL. En el ámbito jurisdiccional, el interés superior del niño es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de algún menor. Este principio ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez. Cuando se trata de medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de los menores, el interés superior del niño demanda de los órganos jurisdiccionales la realización de un escrutinio mucho más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida en cuestión."

Además de lo anterior, en el análisis de la constitucionalidad de los tipos penales que buscan proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes, se debe ponderar que su eventual expulsión del sistema normativo puede derivar en una revictimización de éstos, por lo cual resulta imperioso que el Tribunal Constitucional haga uso de cualquier método de interpretación normativo aceptable en el ámbito penal para que, al mismo tiempo que se desentraña su sentido conforme a los principios de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley, continúen brindando la protección que buscó el legislador al introducir tales tipos penales. Sobre este aspecto en particular resulta ilustrativa la tesis 1a. CCCLXXXII/2015 (10a.), de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo texto se transcribe:

"MENOR DE EDAD VÍCTIMA DEL DELITO. EL DEBER DE PROTECCIÓN DE LOS JUZGADORES IMPLICA SALVAGUARDARLO DE TODO TIPO DE REVICTIMIZACIÓN Y DISCRIMINACIÓN. La victimización secundaria o revictimización es el conjunto de consecuencias psicológicas, sociales, jurídicas y económicas de carácter negativo que derivan de la experiencia de la víctima en su contacto con el sistema de procuración de justicia, y suponen un choque entre las legítimas expectativas de la víctima y la inadecuada atención institucional recibida. Ahora bien, en el caso de las víctimas menores de edad, la revictimización implica una amenaza contra su seguridad y conlleva conse-



cuencias negativas en su persona a largo plazo, como la presencia de sentimientos nocivos (miedo, autocompasión y/o culpabilidad), sensación de impotencia personal e, incluso, efectos traumáticos que le impidan lograr un sano y pleno desarrollo a lo largo de su vida, lo cual es más evidente en los casos de quienes fueron víctimas de una agresión sexual o malos tratos y no recibieron la atención adecuada. Así, la debida protección de sus intereses y derechos exige que todas las autoridades -en el área de sus competencias- identifiquen, diseñen y empleen las acciones que más los beneficien, para disminuir los efectos negativos de los actos criminales sobre su persona y asistirlos en todos los aspectos de su reintegración en la comunidad, en su hogar o en su lugar de esparcimiento. De ahí que en el ámbito de la función jurisdiccional, los juzgadores deben guiarse por el criterio de más beneficio al menor para atender sus necesidades en el contexto y la naturaleza del acto criminal sufrido; es decir, el deber de protección de los juzgadores implica salvaguardarlo de todo tipo de revictimización y discriminación y, consecuentemente, garantizarle el acceso a un proceso de justicia sin discriminación alguna basada en la raza, color, sexo, idioma, religión o cualquier otra condición personal, de sus padres o tutores; así, las únicas distinciones de trato admitidas, serán aquellas que se funden en el propio interés del menor y deriven de sus necesidades concretas.<sup>6</sup>

Finalmente, no omito precisar, que las consideraciones anteriores resultan igualmente aplicables cuando se trata de tipos penales que buscan la protección de aquellas personas que, por cualquier causa, no tengan la capacidad para comprender el significado del hecho o posibilidad de resistir la conducta delictuosa, como es el caso de las personas con alguna discapacidad, lo cual obedece al compromiso del Estado mexicano de cumplir con lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el cual expresamente se dispone que los Estados tienen el deber de adoptar todas las medidas de carácter legislativo, administrativo, social, educativo y de otra índole que sean pertinentes para proteger a las personas con discapacidad, tanto en el seno del hogar como fuera de él, contra todas las formas de explotación, violencia y abuso, incluidos los aspectos relacionados con el género.

<sup>6</sup> El criterio anterior, derivó del Amparo directo en revisión 1072/2014, fallado el 17 de junio de 2015. Resuelto por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.), 1a./J. 135/2017 (10a.), 1a./J. 18/2014 (10a.) y aislada CCCLXXXII/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas, 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas y 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 53/2019, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de ocho de junio de dos mil veinte.

En este asunto el Tribunal Pleno reconoció la validez de la porción normativa "y multa" de los artículos 224, fracciones I y III, 225, párrafo primero, 226, párrafo primero, 227, párrafos primero y segundo, 229, fracciones I y III, párrafo primero, 232, 233, 235, párrafo primero, y 236, fracciones I, párrafo primero, y II, párrafo primero, del Código Penal de Coahuila de Zaragoza, reformados en el Decreto 242, publicado en el Periódico Oficial local el doce de abril de dos mil diecinueve. Se consideró que esa porción normativa respeta el principio de taxatividad, tomando en cuenta su debida interpretación en atención al sistema de imposición de multas previsto en ese código.

Asimismo, en suplencia de la queja, se declaró la invalidez total del artículo 222 del ordenamiento citado,<sup>1</sup> pues el Poder Legislativo local invadió la competencia

<sup>1</sup> Artículo 222 (Privación de la libertad con fines sexuales)

"Se impondrá de dos a ocho años de prisión y multa, a quien prive a una persona de su libertad con el propósito de realizar con ella un acto sexual.

"Cuando la persona a quien se le prive de la libertad sea menor de dieciocho años o sea una persona que no tuviere capacidad de comprender el significado del hecho o de decidir conforme a esa comprensión, o por cualquier circunstancia personal no pueda resistirlo, se le impondrá de tres a nueve años de prisión y multa.

"Si dentro de las veinticuatro horas siguientes a la privación, el autor del delito restituye la libertad a la víctima, sin haber practicado el acto sexual, la sanción será de cuatro meses a cuatro años de prisión.

"Este delito se perseguirá de oficio solo en cuanto hace a personas menores de dieciocho años y personas que no tuvieran capacidad de comprender el significado del hecho o de decidir conforme a esa comprensión, o por cualquier circunstancia personal no puedan resistirlo."



del Congreso Federal para legislar en materia de secuestro y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional.<sup>2</sup>

Por otra parte, el Pleno de este Tribunal también declaró la invalidez de los artículos 225, párrafo segundo,<sup>3</sup> y 229,<sup>4</sup> fracción II, del código en comento, de conformidad con lo siguiente. Se consideró que la omisión de especificar la clase de pena referida en número de años para las conductas tipificadas en los artículos 225 y 229, fracción II, transgrede las garantías de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley penal, ya que la prisión no es la única pena prevista en dicho ordenamiento que puede ser impuesta por la comisión de tal ilícito pues, en términos del artículo 71 de esa misma legislación,<sup>5</sup> existen

<sup>2</sup> Sobre el particular, e igualmente por razones de competencia, en la acción de inconstitucionalidad 34/2018, este Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 164 Bis del Código Penal para el Estado de Sinaloa, en el cual se preveía un delito similar al que ahora se analiza, en tanto que en dicha disposición se sancionaba con pena de dos a ocho años de prisión y de cien a trescientos días multa, a quien ilegítimamente privara a otro de su libertad personal con el propósito de realizar un acto sexual o para satisfacer un acto erótico. El precepto que se menciona señalaba lo siguiente: "Artículo 164 Bis. Al particular que ilegítimamente prive a otro de su libertad personal, con el propósito de realizar un acto sexual o para satisfacer un acto erótico, se le impondrá de dos a ocho años de prisión, y de cien a trescientos días multa.

"La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más, cuando en la privación de la libertad ocurriere algunas de las circunstancias, previstas en el artículo anterior.

"Este delito se perseguirá por querrela de la parte ofendida."

<sup>3</sup> "Artículo 225 (Violación impropia por instrumento o elemento distinto al natural)

"...

"Se aplicará de siete a doce años y multa, a quien ilícitamente introduzca en forma total o parcial cualquier elemento o instrumento distinto al pene, por la vía anal o vaginal a persona que por cualquier causa no tenga la capacidad para comprender el significado del hecho o posibilidad de resistir la conducta delictuosa. ..."

<sup>4</sup> "Artículo 229 (Violación equiparada, violación impropia y abuso sexual contra persona menor de quince años)

"...

"II. (Violación impropia en persona menor de quince años) Se considera violación impropia y se impondrá de siete a doce años y multa, a quien ilícitamente introduzca en forma total o parcial cualquier elemento o instrumento distinto al pene, por la vía anal o vaginal a persona menor de quince años de edad. ..."

<sup>5</sup> "Artículo 71 (Catálogo de penas)

"Las penas que se pueden imponer por los delitos son:

"I. Prisión.

"II. Libertad supervisada.

"III. Trabajo en favor de la comunidad.

"IV. Reclusión domiciliaria.



sanciones distintas a la prisión que también pueden ser impuestas como consecuencia de la comisión de dicho delito.

Por ello, que la norma sólo tenga referencia a un mínimo y un máximo de tiempo no permite concluir cuál es la pena señalada en número de años para las conductas previstas en esas disposiciones, pues considerando el catálogo de sanciones de dicho ordenamiento varias penas pueden ser aplicadas por razón de su temporalidad.

De ahí que la porción normativa "*y se impondrá de siete a doce años*", prevista en ambas normas generales, contraviene las garantías de seguridad jurídica y de exacta aplicación de la ley, previstas en el artículo 14 de la Constitución Federal, por lo que se declaró su invalidez.

La porción "*y multa*" de esos artículos también se declaró inválida, pues al ser imprecisa la naturaleza de la pena que se expresó en número de años, esto provocó que la sanción económica resulte igualmente ambigua y genera el mismo grado de incertidumbre para su aplicación.

Comparto el sentido y las consideraciones de la sentencia emitida en este asunto. Sólo formulo una aclaración.

Durante la discusión de este asunto, se planteó la posibilidad de ponderar la exacta aplicación de la ley frente a la necesidad de proteger los bienes jurídicos tutelados por las normas impugnadas de la libertad o la seguridad sexuales, de modo que ante la importancia de éstos, habría sido posible que el juzgador solventara las deficiencias del texto normativo para evitar que esos ilícitos queden sin sanción.

La decisión mayoritaria del Tribunal Pleno fue clara en el sentido de que ninguna consideración de política criminal o de protección de ciertos bienes jurídicos,

---

"V. Suspensión o privación de derechos.

"VI. Destitución e inhabilitación de cargos, empleos o comisiones en entidades públicas.

"VII. Multa.

"VIII. Reparación del daño.

"IX. Decomiso de los instrumentos, objetos y productos del delito, y

"X. Libertad vigilada, trabajo en favor de la comunidad o multa, como sustitutivos penales de las sanciones que prevea esté (sic) código u otra ley.

"XI. Las demás que este código u otras leyes de competencia de los jueces y tribunales del Estado prevean específicamente para delitos determinados."



puede justificar que los juzgadores apliquen penas por analogía o mayoría de razón. De ahí que no podría justificarse la validez de una norma penal cuyo enunciado legal no cumple con el principio de exacta aplicación de la ley, reconocido en el artículo 14 constitucional, mediante una ponderación de los bienes protegidos.

Al respecto, el Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que el mandato de taxatividad exige que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. No obstante, el hecho de que el legislador no defina cada vocablo o locución que utiliza, no genera la inconstitucionalidad de aquella, ya que ello haría imposible la función legislativa, por lo cual, el principio de taxatividad debe entenderse en la medida de que obliga al legislador penal a una determinación suficiente.

Respecto al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, como lo he sostenido reiteradamente, ante la ambigüedad, que deja un margen amplio de decisión a las autoridades ministeriales y judiciales, considero que ello es suficiente para estimar que se vulnera el principio de legalidad, y ese motivo de invalidez es de estudio preferente respecto de cualquier otra cuestión de índole material o de política criminal.

No se trata de una cuestión de importancia o ponderación, sino de que toda ley penal debe cumplir con ese principio, como condición necesaria para garantizar su aplicación objetiva, no arbitraria, por los juzgadores.

Considero que para resolver este asunto, resulta relevante lo determinado por el Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 137/2017,<sup>6</sup> en la cual se concluyó que el artículo 256 del Código Penal para el Distrito Federal<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Resuelta en sesión de 1 de octubre de 2019. Unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por razones diversas, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Se invalidó el artículo 256, párrafos segundo, tercero y cuarto, del Código Penal para el Distrito Federal, por existir error en la fijación de la sanción penal.

<sup>7</sup> "Artículo 256. Para los efectos de este código, es servidor público de la Ciudad de México toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública de la Ciudad de México, en el Poder Legislativo local, en los órganos que ejercen la función judicial del fuero común en la Ciudad de México y en los órganos constitucionales autónomos.

"De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos y cargo



vulnera los artículos 14 de la Constitución Federal y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los que se reconoce el derecho de legalidad en sus vertientes de taxatividad y exacta aplicación de la ley penal. En esa ocasión, se advirtió que la norma impugnada no era clara, precisa y exacta respecto de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; de manera específica, entre otras cuestiones, respecto a cuál será la pena a aplicar.

En esa oportunidad se sostuvo que, al existir la duda respecto de qué sanción aplicar, no puede considerarse que esa imprecisión se subsana con estar a lo más favorable al inculpado pues, tratándose de tipos penales, el empleo de las prácticas interpretativas es inadmisibles, en atención justamente al principio de legalidad que se considera violado, dado que, conforme al principio de tipicidad o taxatividad las conductas punibles y su sanción deben estar previstas en ley de forma clara, limitada e inequívoca, sin reenvío a parámetros extralegales, y que implica la imposibilidad de imponer penas por analogía o por mayoría de razón y, así mismo, la prohibición de tipos penales ambiguos.

---

de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Ciudad de México por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:

"I. Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, y

"II. Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.

"Para efectos de lo anterior, se deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 257 de este código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.

"Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el Juez dará vista a la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad y a la Secretaría de la Función Pública Federal, con el fin de hacer de su conocimiento que el particular ha sido inhabilitado para desempeñar un cargo público o puesto de elección popular, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:

"I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

"II. Las circunstancias socioeconómicas del responsable;

"III. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución, y

"IV. El monto del beneficio que haya obtenido el responsable. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena."



Menos aún podría sostenerse que, ante la imposibilidad de una interpretación, se acuda al principio *in dubio pro reo* para suplir la deficiencia de la norma, pues en primera instancia, sólo sería aquel aplicable para el caso de duda de la responsabilidad penal del procesado o indiciado, pero más aún, debido a que la precisión de la sanción, y de cualquier otro elemento, vendría finalmente a quedar ya no en manos del legislador, sino del propio juzgador, en contravención a los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por esas mismas razones, tampoco podría el juzgador completar la omisión del legislador en cuanto al tipo de pena a imponer, con base en la necesidad de imponer la sanción penal, justificada en la ponderación de derechos o en el mandato de sancionar violaciones a la libertad o integridad de las personas.

Como última cuestión, resulta necesario aclarar que lo aquí expresado respecto del principio de taxatividad no impide que los juzgadores atiendan a los métodos de interpretación legal, como el sistemático, para identificar la penalidad prevista en los distintos preceptos legales. De ahí que, atendiendo al sistema del Código Penal para el Estado de Coahuila, el Tribunal Pleno haya decidido que es válida la forma de determinar la sanción pecuniaria de multa prevista en los artículos 224, fracciones I y III, 225, párrafo primero, 226, párrafo primero, 227, párrafos primero y segundo, 229, fracciones I y III, párrafo primero, 232, 233, 235, párrafo primero, y 236, fracciones I, párrafo primero, y II, párrafo primero, de ese mismo ordenamiento. Y esta determinación resulta congruente con el entendimiento del principio de legalidad en la jurisprudencia del Tribunal Pleno.

En suma, éstas 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 9o. 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 25 de mayo de 2021.

Este voto se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



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

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SE ACTUALIZA UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO CUANDO SE CUMPLEN LOS REQUISITOS CONSISTENTES EN QUE SE HAYA LLEVADO A CABO UN PROCESO LEGISLATIVO (CRITERIO FORMAL) Y QUE LA MODIFICACIÓN IMPLIQUE UN CAMBIO EN EL SENTIDO NORMATIVO.**

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SE ACTUALIZA UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO CUANDO EL ARTÍCULO IMPUGNADO, AL SER REFORMADO, SUFRIÓ UN CAMBIO EN EL SENTIDO NORMATIVO (ARTÍCULOS 190, FRACCIÓN III, Y 233, PÁRRAFOS CUARTO, SÉPTIMO, Y NOVENO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA, REFORMADO Y ADICIONADO, RESPECTIVAMENTE, MEDIANTE EL DECRETO NÚM. 87, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**IV. DELITO DE ROBO ENTRE CÓNYUGES QUE HUBIESEN CONTRAÍDO MATRIMONIO BAJO EL RÉGIMEN DE SOCIEDAD CONYUGAL. EL ARTÍCULO 190, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA PREVÉ UNA EXCUSA ABSOLUTORIA CUANDO TENGA LUGAR EL MATRIMONIO BAJO AQUEL RÉGIMEN.**

**V. SOCIEDAD CONYUGAL. EL RÉGIMEN MATRIMONIAL AL QUE SE SUJETA EN TÉRMINOS DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE COLIMA DA LUGAR A LA COEXISTENCIA DE TRES PATRIMONIOS DISTINTOS.**

**VI. VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO MEXICANO GOZAN DE UNA LEGITIMACIÓN AMPLIA PARA SER ESCUCHADOS EN TODAS LAS ETAPAS DEL PROCESO PENAL, LO QUE DEBE SER TOMADO EN CUENTA POR EL LEGISLADOR AL REGULAR EN EL ÁMBITO PENAL.**

**VII. DELITO DE ROBO ENTRE CÓNYUGES QUE HUBIESEN CONTRAÍDO MATRIMONIO BAJO EL RÉGIMEN DE SOCIEDAD CONYUGAL EN EL ESTADO**



**DE COLIMA. LA EXCUSA ABSOLUTORIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 190, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA, AL ELIMINAR LA PUNIBILIDAD DE CONDUCTAS LESIVAS RESPECTO DE BIENES QUE NO HAN SIDO INCORPORADOS EN DICHA SOCIEDAD, VULNERA LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 190, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚM. 87, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**VIII. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS. EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL, LA GRAVEDAD DE LA PENA DEBE SER PROPORCIONAL A LA DEL HECHO ANTIJURÍDICO Y A LA DEL GRADO DE AFECTACIÓN AL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO, DE MANERA QUE LAS PENAS MÁS GRAVES DEBEN DIRIGIRSE A LOS TIPOS PENALES QUE PROTEGEN LOS BIENES JURÍDICOS MÁS IMPORTANTES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 233, PÁRRAFOS CUARTO Y NOVENO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "O DEFINITIVA" Y SÉPTIMO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚM. 87, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**IX. DELITOS DE CORRUPCIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS O PARTICULARES Y EJERCICIO INDEBIDO DE FUNCIONES EN EL ESTADO DE COLIMA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE LA PENA FIJA DE INHABILITACIÓN DEFINITIVA CUANDO EL MONTO DE LA AFECTACIÓN O BENEFICIO OBTENIDO POR LA COMISIÓN DE AQUELLOS DELITOS, EXCEDA DE DOS MIL VECES EL VALOR DIARIO DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN, O CUANDO SE INCURRE EN REINCIDENCIA, OBLIGA AL JUZGADOR A IMPONERLA SIN QUE PUEDA EJERCER SU ARBITRIO PARA INDIVIDUALIZARLA, POR LO QUE TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 233, PÁRRAFOS CUARTO Y NOVENO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "O DEFINITIVA" Y SÉPTIMO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚM. 87, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL DIECINUEVE).**



**X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 190, FRACCIÓN III, Y 233, PÁRRAFOS CUARTO Y NOVENO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "O DEFINITIVA" Y SÉPTIMO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA, REFORMADOS MEDIANTE DECRETO NÚM. 87, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL DIECINUEVE).**

**XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 190, FRACCIÓN III, Y 233, PÁRRAFOS CUARTO Y NOVENO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "O DEFINITIVA" Y SÉPTIMO, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE COLIMA, REFORMADOS MEDIANTE DECRETO NÚM. 87, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL VEINTINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL DIECINUEVE).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 1 DE JULIO DE 2021. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIOS: HÉCTOR ORDUÑA SOSA Y PABLO RAÚL GARCÍA REYES.

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

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Por escrito recibido el veintinueve de julio 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 normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:



## Autoridades emisora y promulgadora de las disposiciones impugnadas

A. Congreso del Estado de Colima

B. Gobernador del Estado de Colima

### Disposiciones generales impugnadas

• Artículos 190, fracción III y 233, párrafos cuarto, en la porción normativa "o definitiva" y séptimo, así como noveno, en la porción normativa "o definitiva", del Código Penal para el Estado de Colima, publicado mediante Decreto 87, el veintinueve de junio de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

"Artículo 190. No será punible el delito de robo:

"...

"III. Cuando se cometa entre cónyuges, siempre que hubiesen contraído matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal, en términos de la legislación civil aplicable."

"Artículo 233. ...

"De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación temporal o definitiva para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio del Estado.

"...

"La inhabilitación será definitiva cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, o cuando se incurra en reincidencia.



"Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación temporal o definitiva para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:"

2. SEGUNDO.—Los conceptos de invalidez que hace valer la accionante son, en síntesis, los siguientes:

### Primero

3. Manifiesta que el artículo 190, fracción III, del Código Penal de Colima vulnera los derechos de seguridad jurídica y propiedad, así como el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, ya que por su amplitud impide que el robo entre cónyuges que contrajeron matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal pueda ser sancionado y se deja en estado de incertidumbre a las personas que pudieran ser víctimas de ese delito.

4. La disposición impugnada establece una excepción en cuanto a los sujetos que cometen el delito de robo, precisando, que el mismo no será punible, cuando los individuos cumplan con la característica consistente en estar casados bajo el régimen de sociedad conyugal, independientemente de que el bien mueble robado forme parte de dicho régimen.

5. El artículo 183 del Código Penal de Colima dispone que el agente del ilícito tome posesión material de la cosa y la ponga bajo su control personal, lo que se traduce en una acción de aprehender o tomar directa o indirectamente la cosa.<sup>1</sup>

6. En principio, la Primera Sala de esta Suprema Corte ha sostenido que el apoderamiento está constituido por dos aspectos:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> "Artículo 183. Comete el delito de robo, el que se apodera de un bien mueble ajeno y sin consentimiento de la persona que pueda otorgarlo conforme a la ley.

"El robo estará consumado desde el momento en que el actor tenga en su poder el bien, aun cuando después lo abandone o lo desapoderen de él ..."

<sup>2</sup> De acuerdo con lo referido en la tesis aislada de rubro: "ROBO, APODERAMIENTO EN EL. ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN." y la contradicción de tesis 8/2007.



7. Uno objetivo, que requiere el desapoderamiento de quien ejercía la tenencia del bien o de la cosa, implicando quitarla de la esfera de custodia y disposición que se tiene; por ende, existe desapoderamiento, cuando la acción del sujeto activo, al quitar la cosa de aquella esfera de custodia impide que el tenedor ejerza sobre la misma sus poderes de disposición.

8. El segundo es un aspecto subjetivo que está constituido por la voluntad de someter la cosa al propio poder de disposición, ya que no es suficiente el querer desapoderar al tenedor, sino que es necesario apoderarse de aquélla y que exista un ánimo para ello (propósito de apoderarse de lo que es ajeno) según el arbitrio personal del sujeto activo.

9. Por otra parte, el elemento de "lo ajeno" del delito de robo alude a que el objeto no pertenece al sujeto activo, sin importar quien sea su legítimo propietario o poseedor.

10. En cuanto a la exigencia de que sea un bien mueble, en términos de la legislación civil es aquel que por su naturaleza puede trasladarse de un lugar a otro y todo aquel que no sea considerado por la ley como inmueble.

11. Asimismo, sobre la falta de consentimiento, la Primera Sala también ha indicado que dicho elemento constituye lo que la doctrina reconoce como "antijuridicidad especial tipificada" cuya inclusión resulta innecesaria, pues atendiendo a los elementos generales del delito, se entiende que el apoderamiento realizado en ejercicio de un derecho, o bien, a virtud del consentimiento tácito o expreso del propietario o poseedor de la cosa, impide el surgimiento de la figura delictiva, ante la presencia de tales causas de licitud.<sup>3</sup>

12. De igual forma, la disposición penal indica que el delito se tiene por configurado desde que el objeto se encuentra en posesión del sujeto activo, lo que quiere decir que el delito es de consumación instantánea. No requiere una calidad especial del sujeto activo o pasivo, lo que significa que puede cometerlo

<sup>3</sup> Véase la sentencia dictada por la Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 46/2002.



cualquier persona en contra de otra, sin necesidad de que tengan una calidad específica.

13. Finalmente, se reconoce que el bien jurídico tutelado es el patrimonio o propiedad de las personas.

14. En términos del artículo 119 del Código Penal Local, el delito de robo se persigue por querrela, lo que en el caso concreto implica que una persona que fue víctima de robo por su cónyuge, aun cuando se presente ante la autoridad competente a denunciar el hecho, no traerá una sanción del sujeto activo, ya que el legislador ha determinado su impunidad.

15. En ese sentido, el artículo impugnado establece una excusa absoluta injustificada, puesto que deja subsistente el carácter delictivo del hecho tipificado como delito, pero impide la aplicación de la pena.<sup>4</sup>

16. Esta excusa absolutoria resulta injustificada pues implica que las personas que se apropien de los bienes de su cónyuge sin su consentimiento, incluso de aquellos que no forman parte de la sociedad conyugal, por disposición expresa no serán sancionadas, aunque exista querrela ante la autoridad competente por parte del cónyuge afectado.

17. Lo anterior, dado que el artículo establece como único requisito para actualizar la excusa absolutoria, que se acredite que los cónyuges contrajeron matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal, sin importar si el objeto del delito se encuentra incluido o no bajo dicho régimen.

18. La Primera Sala de esta Suprema Corte ha sostenido que la sociedad conyugal debe ser considerada como una comunidad de bienes entre consortes que por principios de equidad y justicia, consecuentes con la situación de mutua colaboración y esfuerzos que vinculan a los cónyuges, les da derecho igual sobre los bienes, de manera que como partícipes tanto en los beneficios

<sup>4</sup> Cita al respecto la jurisprudencia P./J. 11/2002, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "EXCUSAS ABSOLUTORIAS Y EXCLUYENTES DE RESPONSABILIDAD. SUS DIFERENCIAS."



como en las cargas sus partes serán por mitad y serán las disposiciones legales sobre copropiedad las aplicables para resolver las cuestiones que surjan sobre el particular.<sup>5</sup>

19. Asimismo, ha indicado que la finalidad de la sociedad conyugal es lograr el sostenimiento del hogar y cubrir los gastos de la familia, razón por la cual las aportaciones que los cónyuges hagan a ésta, están destinados a esos fines comunes. Por ello, bajo ese régimen patrimonial los bienes comunes se encuentran, tanto la propiedad como la administración, en ambos cónyuges mientras subsista la sociedad conyugal.

20. Tomando en cuenta lo anterior, la Primera Sala de este Máximo Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 46/2002, determinó que el delito de robo sí se actualiza cuando se cometa entre cónyuges incluso sobre bienes muebles que forman parte de la sociedad conyugal sin que se hubiese disuelto ésta al momento de realizarse la conducta, ni se hubieran efectuado las capitulaciones matrimoniales que precisen que esos bienes se encontraran fuera de ese régimen.

21. De acuerdo con la Sala, esto es posible toda vez que existe un dominio común de ambos cónyuges, que se traduce en una imposibilidad de apropiarse o disponer en lo individual por sólo uno de ellos y en esa medida, son copartícipes por igual del dominio de uso y disfrute de los bienes comunes que gravitan dentro de la sociedad conyugal.

22. Por tanto, si la finalidad de la sociedad conyugal es lograr el sostenimiento del hogar y cubrir los gastos de la familia, es decir, sobrellevar las cargas matrimoniales como son gastos de manutención y auxilio de los consortes y de los hijos, si hubiere, resultaba inconcuso que los bienes muebles que los cónyuges aporten a dicha sociedad constituyen un conjunto de bienes para una

---

<sup>5</sup> De acuerdo con la jurisprudencia 1a./J. 47/2001, de rubro: "SOCIEDAD CONYUGAL. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN DE FORMULAR CAPITULACIONES MATRIMONIALES EN ESE RÉGIMEN PATRIMONIAL (CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL HASTA EL 31 DE MAYO DE 2000)."



comunidad de vida y de intereses, respecto de los cuales ninguno de ellos tiene individualmente la disposición, porque ninguno tiene el dominio absoluto y personal y para poder disponer de esos bienes se requiere la autorización o consentimiento del otro cónyuge.

23. La circunstancia de que los bienes comunes se encuentran afectos a los fines del matrimonio y de que el dominio de los mismos reside en ambos cónyuges, implica que no pueden disponer de ellos en lo individual con un fin distinto para el cual fueron aportados (el hogar y la familia), sin el consentimiento del otro cónyuge, pues el derecho de propiedad recae sobre la totalidad del patrimonio común.

24. De ahí se seguía que sí se actualizaba el elemento normativo del tipo penal de robo en "cosa ajena", pues al no tener uno de los cónyuges la propiedad exclusiva de los bienes pertenecientes a la sociedad conyugal sino sólo de una parte relativa, el apoderamiento que para sí, con exclusión del otro, realice uno de ellos respecto de dichos bienes, además sin el consentimiento de su consorte, se traduce en una afectación al patrimonio del cónyuge agraviado, que es, precisamente, el bien jurídico tutelado por el delito de que se trata.

25. Por ello, la Primera Sala consideró que nada excluía a los cónyuges de la configuración del delito de robo simple o genérico, cualquiera que sea el régimen de bienes pactado en el matrimonio, con independencia de que en cada caso concreto tal configuración sea sustentada con los elementos convictivos de hecho y de prueba que acrediten plenamente la adecuación de la conducta del activo al tipo penal, así como las probanzas necesarias que acrediten que el cónyuge afectado no otorgó su consentimiento para que su consorte ejerciera actos de dominio sobre los bienes comunes de la sociedad conyugal para fines distintos para los cuales fueron aportados, que no sean otros que los inherentes al hogar y la familia.

26. Debe precisarse que en el caso anterior, la contradicción de tesis versó exclusivamente respecto a determinar que el delito de robo pudiera darse entre cónyuges cuando el bien robado se encontrara incluido en la sociedad conyugal; sin embargo, en el caso concreto la excusa absolutoria se hace extensiva a aquellos bienes ajenos al régimen de propiedad conyugal.



27. Por tanto, se estima que la norma controvertida carece de la precisión necesaria, dejando en estado de indefensión o incertidumbre a la persona que pueda ser despojada de sus bienes por su cónyuge si se encuentra unida bajo ese particular régimen patrimonial, pues el legislador presupone que todos los bienes de las personas que se unieron en matrimonio forman parte de la sociedad conyugal.

28. El artículo 178 del Código Civil del Estado de Colima señala que el contrato de matrimonio debe celebrarse bajo el régimen de sociedad conyugal o bajo el de separación de bienes.

29. Respecto al primer régimen, se establece que se regirá por las capitulaciones matrimoniales que la constituyan y en lo que no estuviere expresamente estipulado, por las disposiciones relativas al contrato de sociedad. Asimismo, el artículo 189 prevé las reglas que deberán observarse al momento de formular las capitulaciones matrimoniales en que se establezca la sociedad conyugal.

30. Respecto al segundo régimen, el ordenamiento civil en su artículo 208 indica que puede ser absoluta o parcial, entendiendo en este último caso a aquellos bienes que no estén comprendidos en las capitulaciones de separación, los cuales serán objeto de la sociedad conyugal que deben constituir las personas unidas en matrimonio.

31. Así, el Código Civil Estatal exige que en las capitulaciones matrimoniales, entendidas de acuerdo con su artículo 179, como aquellos pactos que las parejas celebran para constituir tanto la sociedad conyugal como la separación de bienes y reglamentar la administración de éstos en uno y en otros casos, se deben determinar qué bienes constituirán la sociedad conyugal y cuáles se encuentran comprendidos fuera de él.

32. Bajo esa línea, el código permite que en un matrimonio coexistan ambos regímenes pues queda patente que puede haber bienes que no se encuentren en el dominio común de ambos cónyuges pese a estar unidos bajo la sociedad conyugal.

33. La norma impugnada soslayó que existen casos en los que algunos bienes no forman parte de la sociedad conyugal por disposición expresa de



los cónyuges y de manera amplia estableció una regla que permite que en ningún caso una persona que cometió el delito de robo en contra de su consorte sea sancionada, si es que se acredita que contrajeron matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal.

34. Lo que permite que se deje impune el acto ilícito cuando se trata de un bien cuya titularidad y propiedad pertenece al cónyuge víctima del delito, por el simple hecho de estar unido bajo el régimen de sociedad conyugal.

35. No es óbice a lo anterior que la disposición señale que se atenderá a los términos de la legislación civil aplicable, toda vez que la norma expresamente descarta como conducta punible el hecho que el robo se cometa entre cónyuges unidos bajo el citado régimen, por lo que no resultaría válido recurrir a ella para sustentar la constitucionalidad de la norma, toda vez que como se ha expresado, la norma únicamente atiende a la relación civil-familiar, es decir, si los sujetos implicados están o no unidos bajo el mencionado régimen, sin considerar si el bien objeto del delito integra o no la sociedad conyugal.<sup>6</sup>

## Segundo

36. La accionante sostiene que los párrafos cuarto y noveno en las porciones normativas "o definitiva" y séptimo, del artículo 233 del Código Penal del Estado de Colima resultan inconstitucionales, toda vez que establecen una pena perpetua y absoluta que genera una sanción desproporcionada y excesiva, incompatible con los artículos 14, 18 y 22 de la Norma Fundamental; además, de que transgrede el derecho a la seguridad jurídica y el principio de reinserción social.

37. De una interpretación sistemática de los artículos 18 y 22 constitucionales, se desprende que una sanción penal no debe ser permanente, sino que, por el contrario, atendiendo a cada caso en particular, con base en el delito

---

<sup>6</sup> Lo anterior en términos de la jurisprudencia P./J. 33/2009, de rubro: "NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA."



cometido y el bien jurídico tutelado, los operadores jurídicos deben procurar que el individuo no vuelva a delinquir.

38. En oposición a lo anterior, las normas impugnadas resultan inconstitucionales toda vez que establecen como sanción la inhabilitación definitiva para contratar con el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas y también para desempeñar un cargo público, la cual resulta en una pena inusitada,<sup>7</sup> incompatible con el andamiaje constitucional.

39. Se dispone como regla absoluta, que el juzgador deberá imponer invariablemente la inhabilitación definitiva cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, o cuando se incurra en reincidencia, lo que resulta contrario a los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal.

40. El legislador tiene la obligación de proporcionar un marco penal que posibilite el respeto al principio de proporcionalidad en abstracto de la pena, en aras de permitir a los operadores jurídicos individualizarla de manera adecuada, al ser este último, quien determina el nivel de la sanción que debe aplicarse en cada caso concreto.<sup>8</sup>

41. Si bien el legislador local cuenta con libertad de configuración para diseñar su política criminal, elegir los bienes jurídicos tutelados, conductas típicas y sus sanciones, de acuerdo con las necesidades sociales, dicha libertad no es absoluta y encuentra su límite en la observancia y respeto de los principios y derechos consagrados en la Constitución Federal, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica.

42. Es así, que la magnitud de la pena de inhabilitación, debe necesariamente corresponder con la gravedad del delito y el grado de culpabilidad de la

<sup>7</sup> De conformidad con la jurisprudencia P./J. 126/2001, de rubro: "PENA INUSITADA. SU ACEPCIÓN CONSTITUCIONAL."

<sup>8</sup> De conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 114/2010, de rubro: "PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY."



persona, para que esté en proporción con el daño causado, condiciones que no se actualizan en la norma que se estima inconstitucional.

43. En el caso, no se permite a la autoridad jurisdiccional individualizar la pena de manera adecuada, es decir, que pueda realizar una ponderación con base en el principio de proporcionalidad, tomando en consideración diversos factores y, por tanto, vulnera directamente el artículo 22 constitucional.

44. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la pena debe ser individualizada según las características del delito, la participación del acusado y su grado de culpabilidad, aunado a que la imposición de sanciones se encuentra sujeta a ciertas garantías procesales y su cumplimiento debe ser estrictamente observado y revisado.<sup>9</sup>

45. Para la determinación de la gravedad de la conducta se debe tomar en cuenta: (1) el valor del bien jurídico y su grado de afectación (2) la naturaleza dolosa o culposa de la conducta (3) los medios empleados (4) las circunstancias de tiempo, modo, lugar u ocasión del hecho y (5) la forma de intervención del sentenciado.

46. Tomando en cuenta todas las circunstancias especificadas, existe la posibilidad de que el juzgador se mueva dentro de un límite mínimo y máximo, según su arbitrio y de acuerdo con las circunstancias de ejecución del delito, la gravedad del hecho y las peculiaridades del acusado o del ofendido para obtener el grado de culpabilidad y con esto imponer las sanciones respectivas de forma prudente, discrecional y razonable.

47. Así se ha pronunciado la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 42/2009.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> *Caso Dacosta Cadogan Vs. Barbados*. Sentencia de 24 de septiembre de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

<sup>10</sup> De rubro: "INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 129, 131, 133, 136 Y 259 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO QUE ESTABLECEN DICHA PENA POR UN TÉRMINO DE VEINTE AÑOS SIN SEÑALAR LÍMITES MÍNIMO Y MÁXIMO DE APLICACIÓN, VIOLAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 22 (ESTE ÚLTIMO VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA DE 2008) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



48. Asimismo, del análisis del dictamen de decreto por el que se aprobaron las modificaciones al Código Penal para el Estado de Colima, se advierte que la intención del legislador de establecer la inhabilitación definitiva como pena a las personas responsables de algún delito por hechos de corrupción o por indebido ejercicio del cargo, fue para garantizar a la sociedad que cualquier servidor público que sea sancionado por estos hechos no pueda acceder a un cargo de elección popular o desempeñarse como servidor público en cualquier empleo o comisión de la administración pública y que en los mismos términos se establezca que los particulares que sean sancionados por los mismos hechos no puedan participar en posteriores procesos de adquisición de la administración pública.

49. Si bien resulta fundamental sancionar de forma ejemplar a quienes incurran en conductas relacionadas con hechos de corrupción, la severidad de la pena debe establecerse respetando la relación de proporcionalidad y reinserción social, por lo que la cuantía de la pena debe guardar un equilibrio adecuado entre ellos.

50. Podría interpretarse que la inhabilitación para trabajar en el servicio público y participar en adquisiciones, arrendamiento, concesiones, servicios u obras públicas, incluso, en el caso de particulares, se realizará tomando en consideración los supuestos indicados en las fracciones del párrafo noveno.

51. Sin embargo, las normas impugnadas son claras en establecer que se podrá imponer la sanción de inhabilitación definitiva si el monto corresponde al indicado en el párrafo séptimo de dicha disposición, por lo que, ante esa situación, el responsable que tenga el carácter de particular, sea persona física o jurídica, se le deberá imponer la sanción de inhabilitación definitiva.

52. Es por ello que la inhabilitación definitiva, resulta contraria a los artículos 14 y 22 constitucionales, por ser una sanción excesiva, desproporcionada y por tanto, inusitada, aunado a que dichos preceptos que establecen la obligación del legislador de señalar un sistema de sanciones que permitan al juzgador individualizar suficientemente la pena que determine, a fin de que esté en posibilidad de justificar dicha sanción, atendiendo al grado de culpabilidad de la persona y tomando en consideración las circunstancias del caso concreto.



53. De igual manera, los artículos 70 a 75 del propio Código Penal Local establecen algunos de los elementos que el juzgador debe considerar para la determinación de la pena. No obstante, resulta claro que la porción normativa no permite la individualización de la misma.

54. En este sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al examinar el problema que se presenta cuando la legislación interna sanciona sin tomar en cuenta la gravedad de los hechos y los elementos que pueden concurrir en ellos, señalando que si una ley ordena la aplicación de una pena de manera automática y genérica, el Juez de la causa no podrá considerar datos básicos para determinar el grado de culpabilidad del agente e individualizar la pena, viéndose obligado a imponer mecánicamente la sanción prevista para todas las personas responsables del delito.<sup>11</sup>

55. Igualmente, ha señalado que no se puede privar al Poder Judicial de la responsabilidad de aplicar la pena más adecuada para un delito en particular, de conformidad con las características del mismo, así como la participación y culpabilidad del acusado.<sup>12</sup>

56. Por otra parte, se estima que la sanción de inhabilitación definitiva, tampoco se ajusta al marco constitucional, al establecer una pena excesiva.

57. Si bien establece un límite mínimo y máximo para el caso de la inhabilitación temporal que permite que el juzgador pueda individualizar la inhabilitación de los servidores públicos y particulares que incurran en delitos por hechos de corrupción, tomando en consideración las diversas circunstancias del caso concreto, la inhabilitación temporal (sic) prevista en la misma disposición no permite a la persona volver a desempeñarse como servidor público o contratar con la administración pública y establece una sanción inusitada que no corresponde con los fines que persigue la pena.

58. Así, para que una sanción sea eficaz debe buscar la reinserción de la persona que ha cometido el ilícito, es decir, debe ser correctiva, lo cual no se

<sup>11</sup> *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros*. Sentencia de 21 de junio de 2002, párrafo 103.

<sup>12</sup> *Caso Boyce y otros Vs. Barbados*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Párrafos 60 y 61.



logra con sanciones tan severas, dado que no permiten reinsertar en la sociedad a la persona.

59. El legislador debe respetar los principios constitucionales de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, con la finalidad de que las penas no sean crueles, excesivas, inusitadas o contrarias a la dignidad humana.<sup>13</sup>

#### 60. TERCERO.—**Preceptos que se consideran vulnerados.**

- 1o., 4o., 16, 18, 22 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- 1, 2, 21 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

61. CUARTO.—Mediante acuerdo del primero de agosto 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 81/2019 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.

62. QUINTO.—El seis de agosto 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.

63. SEXTO.—**Informe del Poder Ejecutivo.** Al rendir su informe, el consejero jurídico del Estado de Colima en representación del Poder Ejecutivo de dicha

---

<sup>13</sup> De conformidad con la jurisprudencia P./J. 102/2008, de rubro: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA."



entidad, se limitó a señalar que era cierto el acto reclamado consistente en la promulgación y publicación del Decreto Número 87, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones normativas del Código Penal para el Estado de Colima, publicado el veintinueve de junio de dos mil diecinueve.

64. Asimismo, manifestó que dicho acto se llevó a cabo en uso de las facultades que se le confieren al titular del Poder Ejecutivo en el artículo 58, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, así como en los diversos 2, 3, 17 y demás relativos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del propio Estado.

65. SÉPTIMO.—**Informe del Poder Legislativo.** Al rendir su informe, el Congreso del Estado Libre y Soberano de Colima sostuvo lo siguiente:

66. En primer término consideró que se actualizaba una causal de improcedencia, con fundamento en los artículos 19, fracción VII, 20, fracción II y 59 de la ley reglamentaria, consistente en que la demanda se presentó fuera de los plazos establecidos, respecto del artículo 190, fracción III, del Código Penal para el Estado de Colima.

67. Afirma que con motivo de la reforma constitucional en materia penal y en vísperas de la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal acusatorio adversarial se llevó a cabo la adecuación respectiva de la normatividad local. En tal virtud, mediante Decreto 394 se publicó el nuevo Código Penal para el Estado de Colima el once de octubre de dos mil catorce y en su artículo 190, fracción III, preveía a los sujetos que no podían ser sancionados por el delito de robo, específicamente cuando se cometiera por "*un ascendiente en contra de su descendiente o viceversa, por un cónyuge contra el otro, por el concubinario contra la concubina o viceversa o por el adoptante contra el adoptado o viceversa ...*"

68. Posteriormente, refiere que mediante Decreto 87 publicado en el Periódico Oficial Local se reformó la fracción III del artículo 190 del código punitivo local en la que únicamente se excluyeron a los cónyuges que hubiesen



contraído matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal para cometer el delito de robo.

69. Así, estima que de la reforma al precepto en cuestión se advierte que no hubo un cambio sustancial o material específico<sup>14</sup> que ameritara la oportunidad de impugnarla, esto es, no se incorporó una nueva excepción a la punibilidad del delito, sino que se restringió y acotó a una circunstancia específica como lo es el matrimonio contraído bajo el régimen de sociedad conyugal, suprimiendo la hipótesis del régimen de separación de bienes.

70. En consecuencia, sostiene que si el artículo impugnado, en un primer momento, preveía los supuestos de punibilidad para los cónyuges sin importar su régimen patrimonial, resulta inconcuso que se debió promover la acción de inconstitucionalidad a partir del doce de octubre de dos mil catorce.

71. Como segunda causal, señala de igual forma, con fundamento en los artículos 19, fracción VII, 20, fracción II y 59 de la ley reglamentaria, la extemporaneidad de la presentación de la demanda respecto del artículo 233 del Código Penal para el Estado de Colima.

72. Al respecto, manifiesta que previo a su reforma, el artículo impugnado establecía inhabilitaciones de uno a veinte años, para lo cual se tomaba como punto de partida 200 Unidades de Medida y Actualización. Es decir, si el monto no excedía de dicha base la inhabilitación sería de uno a diez años, caso contrario si lo sobrepasaba la sanción sería de diez a veinte años.

73. Por tanto, afirma que las bases para fijar el término de inhabilitación ya se preveían de forma primigenia y en el caso, no se podía considerar que existía una nueva introducción a esos parámetros, ya que sólo se hizo una adecuación y reconfiguración del texto.

---

<sup>14</sup> Lo anterior en términos de la acción de inconstitucionalidad 11/2015, que dio origen a la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPGUNADA CONSTITUYE UN ACTO LEGISLATIVO."



## Contestación a los conceptos de invalidez

74. Como primer punto, señala que la reforma al artículo 190, fracción III, del Código Penal para el Estado de Colima no vulnera los derechos a la seguridad jurídica y propiedad, así como al principio de legalidad.

75. Lo anterior es así, puesto que la Comisión Dictaminadora percibió una realidad cierta y aquejante al sostener que en la realidad social es común que se cometa el delito de robo entre padres e hijos, cónyuges y concubinos, adoptante y adoptado, por lo que al excluirse de la punibilidad de tal ilícito gozan de plena impunidad.

76. Por tanto, se determinó la eliminación de los sujetos susceptibles de una causa absolutoria del delito de robo con excepción de los cónyuges que hubieren contraído matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal.

77. Conforme a lo previsto en el Código Civil para el Estado de Colima, el dominio de los bienes de los cónyuges que contraen matrimonio bajo el régimen de la sociedad conyugal es de ambos, independientemente de quién los hubiese adquirido mientras subsista la sociedad, por lo que resulta justificada la exclusión absolutoria del delito de robo en este supuesto.

78. Aunado a lo anterior, la Primera Sala de este Tribunal Constitucional al resolver la contradicción de tesis 89/96,<sup>15</sup> sostuvo que la sociedad conyugal debe ser considerada como una comunidad de bienes entre los consortes que por principios de equidad y justicia, consecuentes con la situación de mutua colaboración y esfuerzos que vinculan a los cónyuges, les da derecho igual sobre los bienes de manera que como partícipes tanto en los beneficios como en las cargas, sus partes serán por mitad y serán las disposiciones legales sobre copropiedad, las aplicables para resolver las cuestiones que surjan sobre el particular.

<sup>15</sup> Que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 47/2001, de rubro: "SOCIEDAD CONYUGAL. CONSECUENCIAS DE LA OMISIÓN DE FORMULAR CAPITULACIONES MATRIMONIALES EN ESE RÉGIMEN PATRIMONIAL (CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL VIGENTE PARA EL DISTRITO FEDERAL HASTA EL 31 DE MAYO DE 2000)."



79. No pasaba inadvertido lo resuelto por esa Sala en la contradicción de tesis 46/2002;<sup>16</sup> sin embargo, a diferencia de lo resuelto en dicho asunto, en el presente caso el Código Penal Local inicialmente preveía una exclusión de absolución en el delito de robo entre cónyuges independientemente del régimen que hubieren optado.

80. Refiere que ahora sí se hace la distinción entre los sujetos que pueden o no ser susceptibles de imputación del delito de robo, dejando sólo a los cónyuges que contraigan matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal como sujetos no punibles, al ser justificada la razón por la que no se les puede considerar como sujetos del delito.

81. En cuanto al segundo de los preceptos impugnados, sostiene que no resulta inconstitucional la reforma al artículo 233 del Código Penal Local al considerar la inhabilitación de forma definitiva en el supuesto en que se indica, al ser clara la transgresión al sistema jurídico-administrativo, pues el quebrantamiento reiterado de un acto de corrupción no puede seguir subsistiendo al brindarle de nueva cuenta una oportunidad al infractor. De considerar lo contrario el propio sistema se haría copartícipe de ese acto reprochable.

82. Asimismo, asevera que es incongruente lo señalado por la demandante, en el sentido de que no existe un parámetro de mínimo y máximo en torno a la sanción que se pudiera imponer. Ello, ya que el artículo impugnado establece sanciones de uno a diez años, de diez a veinte años e inhabilitación de forma definitiva. Aunado a que el criterio invocado por la accionante no puede tener aplicación en el caso, al hacer alusión a una legislación externa al Estado de Colima y con vigencia al año dos mil ocho.

83. OCTAVO.—El fiscal general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

<sup>16</sup> Que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 29/2005, de rubro: "ROBO SIMPLE ENTRE CÓNYUGES. SE CONFIGURA AUN CUANDO RECAIGA SOBRE BIENES PERTENECIENTES A LA SOCIEDAD CONYUGAL (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y GUERRERO)."



84. NOVENO.—Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

85. 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 disposiciones del Código Penal para el Estado de Colima y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

86. SEGUNDO.—**Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

87. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>17</sup> 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.

88. La norma impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Colima el sábado veintinueve de junio de dos mil diecinueve, como se advierte del ejemplar de la edición correspondiente, que obra agregado al expediente,<sup>18</sup> 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 treinta de junio al lunes

<sup>17</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente."

<sup>18</sup> Fojas 125-171 del expediente.



veintinueve de julio, por lo que al ser presentada el propio veintinueve de julio,<sup>19</sup> resulta oportuna.

89. Lo anterior, en atención a que aún se encontraba en posibilidad para hacerlo, en el entendido que el día hábil siguiente era el primero de agosto de dos mil diecinueve.<sup>20</sup>

90. TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se analizará la legitimación de quien promueve la acción, por ser un presupuesto indispensable para su ejercicio.

91. 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.<sup>21</sup>

92. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá promover la inconstitucionalidad de leyes federales que sean contrarias a los derechos humanos.

93. 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.<sup>22</sup>

94. En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra de disposiciones del Código Penal para el Estado de Colima, por considerarlas contrarias a

<sup>19</sup> Foja 44 vuelta del expediente.

<sup>20</sup> De conformidad con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 3/2014, correspondiente a la sesión de dieciséis de junio de dos mil quince.

<sup>21</sup> Foja 46 del expediente.

<sup>22</sup> "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

"...

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



diversos derechos humanos, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

95. CUARTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Legislativo del Estado de Colima sostiene que de acuerdo con los artículos 19, fracción VII, 20, fracción II y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se actualiza una causal de improcedencia consistente en que la demanda se presentó fuera de los plazos de impugnación.

96. En el caso del artículo 190, fracción III, del Código Penal para el Estado de Colima impugnado, afirma que la reforma introducida no generó un cambio sustancial o material específico que ameritara la oportunidad de impugnarlo, ya que no se incorporó una nueva excepción a la punibilidad del delito, sino que se restringió y acotó a una circunstancia como lo es el matrimonio contraído bajo el régimen de sociedad conyugal, suprimiendo la hipótesis del régimen de separación de bienes.

97. En consecuencia, sostiene que si el precepto impugnado, en un primer momento preveía los supuestos de punibilidad para los cónyuges sin importar su régimen patrimonial, resulta inconcuso que se debió promover la acción de inconstitucionalidad a partir del doce de octubre de dos mil catorce, fecha en que entró en vigor el ordenamiento penal local.

98. De la misma forma, el órgano legislativo manifiesta que dicha causal de improcedencia opera respecto a las porciones normativas impugnadas del artículo 233 del Código Penal para el Estado de Colima, pues previo a su reforma ya se establecían bases para fijar el término de inhabilitación reconocido como pena y, en el caso, no se introdujo un nuevo parámetro al sólo realizarse una adecuación y reconformación del texto del artículo.

99. Para dar respuesta al anterior planteamiento, es pertinente señalar que este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2015,<sup>23</sup> insistió

<sup>23</sup> Del que derivó la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), de rubro y contenido siguientes:



en que para que se dé el supuesto de nuevo acto legislativo, deben reunirse los requisitos siguientes:

- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y,
- b) Que la modificación implique un cambio en el sentido normativo.

100. En torno al primero de ellos, se señaló que este implica el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de este momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.<sup>24</sup>

"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 sobreesimiento 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."

<sup>24</sup> 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:

"...

"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: ..."



101. Por otra parte, el segundo aspecto consiste en que haya un cambio en el sentido normativo, se actualiza cuando existan cambios en la norma general, entendida como el sentido del precepto legal y no únicamente alteraciones formales en su enunciado.

102. En el presente caso resulta evidente que los preceptos impugnados constituyen formalmente un nuevo acto legislativo pues fueron objeto de diversas etapas legislativas que culminaron con la publicación del Decreto 87 el veintinueve de junio de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado de Colima.

103. En cuanto al segundo requisito consistente en que hayan existido modificaciones al sentido normativo de los preceptos impugnados, resulta necesario dar cuenta en primer término, con la reforma realizada al artículo 190, fracción III, del Código Penal para el Estado de Colima.

Texto anterior a la reforma	Texto actual
<p>"Artículo 190. No será punible el delito de robo: ...</p> <p>"III. Cuando se cometa por un ascendiente en contra de su descendiente o viceversa, por un cónyuge contra el otro, por el concubinario contra la concubina o viceversa o por el adoptante contra el adoptado o viceversa."</p>	<p>"Artículo 190. No será punible el delito de robo: ...</p> <p>"III. Cuando se cometa entre cónyuges, siempre que hubiesen contraído matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal, en términos de la legislación civil aplicable."</p>

104. Del cuadro anterior se advierte que el legislador local determinó con motivo de la reforma impugnada, eliminar la ausencia de punibilidad por el delito de robo cometido entre ascendientes y descendientes, cónyuges o concubinos

"Ley reglamentaria de la materia.

"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. ..."



y adoptantes o adoptados, persistiendo únicamente para aquellos cónyuges que hubieran contraído matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal.

105. En ese sentido, se estima que sí existe un cambio de sentido normativo respecto a la fracción III del artículo 190 del Código Penal para el Estado de Colima, debido a que las modificaciones introducidas alteraron casi en su totalidad el catálogo de sujetos que no pueden ser sancionados, lo que ocasiona una nueva configuración respecto al delito de robo.

106. No obsta a lo anterior, el argumento del órgano legislativo en el que refiere que no se incorporó una nueva excepción a la punibilidad de ese delito, sino que ésta se restringió y acotó a una circunstancia específica que ya estaba prevista.

107. Sin embargo, basta con advertir el cambio de redacción que se dio a la fracción impugnada para reconocer que existe una nueva prescripción normativa susceptible de generar otras consecuencias jurídicas que antes de su reforma no se presentaban y cuyo estudio se encuentra directamente relacionado con el análisis de fondo de la presente acción de inconstitucionalidad.<sup>25</sup>

108. En consecuencia, se considera que existe un cambio sustantivo en la disposición impugnada que no actualiza la causa de improcedencia alegada por el órgano legislativo local.

109. Por otra parte, en torno al artículo 233 del Código Penal para el Estado de Colima, éstos fueron los cambios que se realizaron por el legislador local:

<sup>25</sup> Lo anterior en términos de la jurisprudencia P./J. 36/2004, de este Tribunal Pleno de rubro y texto: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez.". Registro digital: 181395, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865.



Texto anterior a la reforma	Texto actual
<p>"Artículo 233. Para efectos de este título son servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial del Estado, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo, o comisión de cualquier naturaleza en el Poder Legislativo o en la administración pública estatal o municipal, así como a los servidores públicos de los órganos estatales autónomos previstos en (sic) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.</p>	<p>"Artículo 233. Para efectos de este título son servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial del Estado, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo, o comisión de cualquier naturaleza en el Poder Legislativo o en la administración pública estatal o municipal, así como a los servidores públicos de los órganos estatales autónomos previstos en (sic) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.</p>
<p>"Se reputarán también como servidores públicos a quienes administren recursos económicos estatales o municipales, propios o por destino independientemente de la forma jurídica de aplicación de dichos fondos.</p>	<p>"Se reputarán también como servidores públicos a quienes administren recursos económicos estatales o municipales, propios o por destino independientemente de la forma jurídica de aplicación de dichos fondos.</p>
<p>"Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente.</p>	<p>"Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente.</p>
<p>"De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio del Estado por un plazo de uno a veinte años, atendiendo a los siguientes criterios:</p>	<p>"De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación temporal <b>o definitiva</b> para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio del Estado.</p>
<p>"I. Será por un plazo de uno hasta diez años cuando no exista daño o perjuicio o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito</p>	<p>"Tratándose de la inhabilitación temporal, cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la</p>



no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; y,

"II. Será por un plazo de diez a veinte años si dicho monto excede el límite señalado en la fracción anterior.

"Para efectos de lo anterior, el Juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 233 Bis de este código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.

"Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:

"I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

"II. Las circunstancias socioeconómicas del responsable;

"III. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; y,

"IV. El monto del beneficio que haya obtenido el responsable.

"Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

"Cuando los delitos a que se refieren los artículos 234, 237, 238, 239 y 242 Bis 5 del presente código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente

Unidad de Medida y Actualización, la inhabilitación será por un plazo de uno hasta diez años.

"En el caso de que se supere el monto señalado en el párrafo anterior, pero no se exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la inhabilitación será por un plazo de diez a veinte años.

**"La inhabilitación será definitiva cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, o cuando se incurra en reincidencia.**

"Para efectos de lo anterior, el Juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 233 Bis de este código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.

"Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación temporal **o definitiva** para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:

"I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

"II. Las circunstancias socioeconómicas del responsable;

"III. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; y,

"IV. El monto del beneficio que haya obtenido el responsable.



o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación del Congreso del Estado, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio."

"Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

"Cuando los delitos a que se refieren los artículos 234, 237, 238, 239 y 242 Bis 5 del presente código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento esté sujeto a ratificación del Congreso del Estado, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio."

110. De la anterior comparación, resulta patente que en el precepto impugnado existen nuevas bases para fijar el término de inhabilitación para los delitos por hechos de corrupción de servidores públicos o de particulares y ejercicio indebido de funciones.

111. Asimismo, también se desprende que el legislador realizó la adición de una nueva pena que confluye con el resto del sistema punitivo, consistente en la "inhabilitación definitiva" para desempeñar un cargo público y participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas.

112. Por tanto, al modificarse los parámetros de sanción y agregarse una nueva pena que no estaba prevista en el texto anterior del artículo, este Tribunal Pleno considera que existe un cambio de sentido normativo en el vigente texto legal, que impide que se actualice la causa de improcedencia alegada.

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

114. QUINTO.—**Estudio de fondo respecto a la constitucionalidad del artículo 190, fracción III, del Código Penal para el Estado de Colima.** El precepto impugnado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece lo siguiente:

"Artículo 190. No será punible el delito de robo: ...



"III. Cuando se cometa entre cónyuges, siempre que hubiesen contraído matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal, en términos de la legislación civil aplicable."

115. De acuerdo con la accionante, la fracción anterior establece una excusa absolutoria injustificada, pues implica que las personas que se apropien de los bienes de su cónyuge sin su consentimiento, incluso de aquellos que no forman parte de la sociedad conyugal, no serán sancionadas aunque exista querrela ante la autoridad competente por parte del cónyuge afectado.

116. Lo anterior, dado que el artículo establece como único requisito para actualizar la excusa absolutoria, que se acredite que los cónyuges contrajeron matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal, sin importar si el objeto del delito se encuentra incluido o no bajo dicho régimen.

117. Por tanto, afirma que la norma controvertida carece de la precisión necesaria, dejando en estado de indefensión o incertidumbre a la persona que pueda ser despojada de sus bienes por su cónyuge si se encuentra unida bajo ese particular régimen patrimonial, pues el legislador presupone que todos los bienes de las personas que se unieron en matrimonio forman parte de la sociedad conyugal, distinción que resulta de suma relevancia.

118. En principio, debe precisarse que el artículo 183 del Código Penal para el Estado de Colima establece el delito de robo, el cual se persigue por querrela en términos del diverso 119 del propio ordenamiento.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Artículo 119. Delitos de querrela necesaria.

"Se consideran delitos que como requisito de procedibilidad debe de constar querrela del ofendido o de quien este facultado legalmente para interponerla, los siguientes; lesiones tipificado en las fracciones I, II y III del artículo 126, inducción o ayuda al suicidio tipificado en el artículo 143, estupro tipificado en el artículo 148, hostigamiento sexual y acoso laboral tipificados en los artículos 152 y 152 Bis, **robo tipificado en los artículos 183, 184, 185 apartado A) fracción III, 189**, abigeato tipificado en el artículo 192 en los supuestos del artículo 196, abuso de confianza tipificado en el artículo 197, 198 fracción I, fraude tipificado en el artículo 199, 200, 201 fracción II, 202, despojo tipificado en el artículo 205, daños tipificado en el artículo 207, peligro de contagio tipificado en el artículo 212, ataque peligroso tipificado en el artículo 214, amenazas y coacción tipificado en el artículo 218 y 219, allanamiento de morada tipificado en el artículo 220, revelación de secretos tipificado en el artículo 221, calumnia tipificado en el artículo 222, discriminación tipificado en el artículo 223,



"Artículo 183. Comete el delito de robo, el que se apodera de un bien mueble ajeno y sin consentimiento de la persona que pueda otorgarlo conforme a la ley.

"El robo estará consumado desde el momento en que el actor tenga en su poder el bien, aun cuando después lo abandone o lo desapoderen de él.

"Para estimar la cuantía del robo, se atenderá al valor intrínseco del objeto de apoderamiento ..."

119. De acuerdo con la jurisprudencia de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, este delito es susceptible de configurarse entre cónyuges que hayan contraído matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal, ya que si uno de ellos, sin consentimiento del otro, se apodera para sí de los bienes comunes sustrayéndolos de los fines a los que están afectos y de la esfera de dominio del otro, se configura el referido tipo penal.<sup>27</sup>

---

incumplimiento de obligaciones de asistencia familiar tipificado en los artículos 229, 230, 231, violación de correspondencia tipificado en el artículo 252, cobranza extrajudicial ilegal tipificado en el artículo 218 Bis y en los que así lo prevea este código."

<sup>27</sup> De acuerdo con la jurisprudencia 1a./J. 29/2005, de rubro y texto:

"ROBO SIMPLE ENTRE CÓNYUGES. SE CONFIGURA AUN CUANDO RECAIGA SOBRE BIENES PERTENECIENTES A LA SOCIEDAD CONYUGAL (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE CHIAPAS Y GUERRERO). El tipo penal de robo simple previsto en los Códigos Penales de los Estados de Guerrero y Chiapas no atiende a la calidad o al carácter del sujeto activo ni establece excluyentes a favor de los cónyuges, por lo que desde el punto de vista normativo nada impide que se configure ese delito entre los consortes, máxime si se considera que es clara y expresa la intención del legislador de incluirlos como sujetos activos al señalar en los artículos 185 y 186 de los ordenamientos legales citados, respectivamente, que es necesaria la querrela del cónyuge ofendido, sin hacer distinción alguna respecto a cuál sea el régimen patrimonial del matrimonio, rigiendo el principio de que cuando la ley no distingue, el intérprete no debe hacerlo, además de que en materia penal rige el diverso de exacta aplicación de la ley. En ese sentido, aun tratándose del régimen patrimonial de sociedad conyugal, ya sea adoptado convencionalmente o aplicable por la ley en forma supletoria, salvo que se haya capitulado en el sentido de que determinados bienes se excluirán de dicho régimen, y mientras éste no sea disuelto, pueden integrarse los elementos típicos del robo simple, en virtud de que los bienes comunes se encuentran destinados a la realización de fines también comunes, que son los propios del matrimonio, y en tanto que su dominio y administración residen en ambos cónyuges por igual y bajo común acuerdo, sin que tales atributos correspondan a uno solo en lo individual. De este modo, si uno de ellos, sin consentimiento del otro, se apodera para sí de los bienes comunes sustrayéndolos de los fines a los que están afectos y de la esfera de dominio del otro, se configura el referido tipo penal, de acuerdo a lo siguiente: a) apoderamiento de un bien mueble: cuando uno de los cónyuges lo sustraiga de la esfera de dominio del otro y disponga de él para sí con exclusión del



120. El Código Penal para el Estado de Colima, si bien reconocía la existencia del delito de robo entre cónyuges casados por sociedad conyugal, establecía anteriormente una excusa absolutoria que impedía la aplicación de la pena cuando hubiera sido cometido entre ascendientes y descendientes, cónyuges (sin distinción en cuanto su régimen matrimonial), concubenarios y adoptantes y adoptados.<sup>28</sup>

121. Sin embargo, a partir de su reforma del veintinueve de junio de dos mil diecinueve la excusa absolutoria del delito de robo quedó acotada únicamente cuando se cometa entre cónyuges que hubiesen contraído matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal, en términos de la legislación civil aplicable.<sup>29</sup>

122. De los antecedentes legislativos que derivaron en la reforma a este precepto se advierte que el legislador colimense adoptó este cambio al considerar que existían un sinnúmero de casos en los que estas personas veían perdido su patrimonio en manos de personas cercanas a ellas y que por el grado de confianza no les fue posible prever la comisión del ilícito.<sup>30</sup>

123. Por ende, consideraron viable eliminar dicha excusa absolutoria a excepción de los casos de robo que pudieran darse entre cónyuges en los casos en

---

otro cónyuge; b) ajeno: ya que la propiedad del bien no corresponde en su totalidad al sujeto activo y, por tanto, le es ajeno en la parte del otro cónyuge, de la cual está disponiendo indebidamente, causándole perjuicio patrimonial; c) sin consentimiento tácito o expreso de quien por ley pueda otorgarlo: su consorte, y d) sin derecho: al no existir disposición legal o de autoridad competente que lo autorice para disponer del bien en su totalidad y al carecer del consentimiento del otro cónyuge. Lo anterior, independientemente de que en cada caso la configuración del robo simple o genérico sea sustentada con los elementos convictivos de hecho y de prueba que acrediten plenamente la adecuación de la conducta del activo al tipo penal.". Registro digital: 177810, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 316.

<sup>28</sup> "Artículo 190. No será punible el delito de robo ...

"III. Cuando se cometa por un ascendiente en contra de su descendiente o viceversa, por un cónyuge contra el otro, por el concubinario contra la concubina o viceversa o por el adoptante contra el adoptado o viceversa."

<sup>29</sup> "Artículo 190. No será punible el delito de robo ...

"III. Cuando se cometa entre cónyuges, siempre que hubiesen contraído matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal, en términos de la legislación civil aplicable; y, ..."

<sup>30</sup> Decreto Núm. 87 por el que se reforman los artículos 76, primer párrafo, 190, fracción 111, 229, primer párrafo, 233, párrafo cuarto y sexto, que por virtud del corrimiento pasa a ser noveno; y se adicionan un cuarto párrafo al artículo 127 y los párrafos quinto, sexto y séptimo al artículo 233, haciéndose el corrimiento respectivo de los subsecuentes, todos del Código Penal para el Estado de Colima.

Fojas 324 y 324 vuelta del presente expediente.



que existe sociedad conyugal previamente establecida al momento de contraer matrimonio civil.

124. A decir del legislador, la sociedad conyugal tiene como alcance que los bienes que adquieran los cónyuges, a partir de la constitución de la misma, se consideran propiedad de ambos y, en consecuencia, en estos casos no podría configurarse el delito de robo en este tipo de sociedad, porque ambos son propietarios y tienen la facultad de disponer de los mismos.<sup>31</sup>

125. Este Tribunal Pleno considera que esta justificación es errada, pues en términos del Código Civil del Estado de Colima, la celebración del matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal no conlleva en automático la conformación de un solo patrimonio en el que ambos cónyuges se vuelven propietarios de los bienes adquiridos a partir de la constitución de la sociedad.

126. De acuerdo con los artículos 183, 184 y 189 de ese ordenamiento,<sup>32</sup> la sociedad conyugal nace al celebrarse el matrimonio o durante él y se rige por

<sup>31</sup> *Ibíd.*

<sup>32</sup> "Artículo 183. La sociedad se regirá por las capitulaciones matrimoniales que la constituyan, y en lo que no estuviere expresamente estipulado, por las disposiciones relativas al contrato de sociedad.

"Artículo 184. La sociedad conyugal nace al celebrarse el matrimonio o durante él. Puede comprender no sólo los bienes de que sean dueños los esposos al formarla, sino también los bienes futuros que adquieran los consortes."

"Artículo 189. Las capitulaciones matrimoniales en que se establezca la sociedad conyugal, deben contener:

"I. La lista detallada de los bienes inmuebles que cada consorte lleve a la sociedad, con expresión de su valor y de los gravámenes que reporten;

**"II. La lista especificada de los bienes muebles que cada consorte introduzca a la sociedad;**

"III. Nota pormenorizada de las deudas que tenga cada esposo al celebrar el matrimonio, con expresión de si la sociedad ha de responder de ellas, o únicamente de las que se contraigan durante el matrimonio, ya sea por ambos cónyuges o por cualquiera de ellos;

**"IV. La declaración expresa de si la sociedad conyugal ha de comprender todos los bienes de cada consorte o sólo parte de ellos, precisando en este último caso cuáles son los bienes que hayan de entrar a la sociedad;**

**"V. La declaración explícita de si la sociedad conyugal ha de comprender los bienes todos de los consortes, o solamente sus productos. En uno y otro caso se determinará con toda claridad la parte que en los bienes o en sus productos corresponda a cada cónyuge;**

"VI. La declaración de si el producto del trabajo de cada consorte corresponde exclusivamente al que lo ejecutó, o si debe dar participación de ese producto al otro consorte y en qué proporción;



las capitulaciones matrimoniales que la constituyan, salvo en lo que no estuviere expresamente estipulado, en cuanto se dispone que se regirá por las disposiciones relativas al contrato de sociedad.

127. La conformación de la sociedad conyugal permite a los cónyuges limitar los bienes, tanto los presentes al momento de establecerse la sociedad, como los futuros que adquieran los consortes.

128. Si bien su regulación permite introducir a la sociedad conyugal todos los bienes de cada consorte, de manera que pudiera configurarse un solo patrimonio común, el propio código en sus fracciones IV y V del artículo 189, reconoce la posibilidad de que los consortes distingan y precisen cuáles son los bienes y productos de trabajo que hayan de entrar a la sociedad.

129. Así, la adopción del régimen matrimonial de sociedad conyugal, en términos del Código Civil del Estado de Colima faculta la coexistencia de tres patrimonios distintos durante el matrimonio:

- Uno que surge con la celebración del matrimonio que puede integrarse por bienes presentes o futuros que los consortes coloquen a la sociedad, y
- Dos patrimonios que corresponden en lo individual a cada consorte, respecto de bienes que expresamente se ha determinado que no formen parte de la sociedad.

130. Para este Tribunal Pleno el contenido de la excusa absoluta ya señalada resulta inconstitucional, aunque por razones distintas a las aducidas por la accionante.<sup>33</sup>

---

"VII. La declaración terminante acerca de quién debe ser el administrador de la sociedad, expresándose con claridad las facultades que se le conceden;

"VIII. La declaración acerca de si los bienes futuros que adquieran los cónyuges durante el matrimonio, pertenecen exclusivamente al adquirente, o si deben repartirse entre ellos y en qué proporción; y,

"IX. Las bases para liquidar la sociedad."

<sup>33</sup> Conclusión a la que se llega con fundamento en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece lo siguiente:



131. El artículo 20, apartado C, de la Constitución Federal dispone lo siguiente:

"Artículo 20. ...

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

"I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, ser informado del desarrollo del procedimiento penal;

"II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio e interponer los recursos en los términos que prevea la ley.

"Cuando el Ministerio Público considere que no es necesario el desahogo de la diligencia, deberá fundar y motivar su negativa;

"III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia;

"IV. Que se le repare el daño. En los casos en que sea procedente, el Ministerio Público estará obligado a solicitar la reparación del daño, sin menoscabo de que la víctima u ofendido lo pueda solicitar directamente, y el juzgador no podrá absolver al sentenciado de dicha reparación si ha emitido una sentencia condenatoria.

"La ley fijará procedimientos ágiles para ejecutar las sentencias en materia de reparación del daño;

---

"Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial."



"V. Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.

"El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, testigos y en general todos los sujetos que intervengan en el proceso. Los Jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación;

"VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y

"VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño."

132. La reforma constitucional de dieciocho de junio de dos mil ocho que dio origen al contenido actual de este artículo, representa para esta Suprema Corte un establecimiento de los principios generales del proceso penal acusatorio, pero también es demostrativo de una progresividad en el fortalecimiento de los derechos fundamentales del ofendido o víctima del delito, que viene desarrollándose desde su primer reconocimiento en la reforma del tres de septiembre de mil novecientos noventa y tres.<sup>34</sup>

133. En la iniciativa que dio origen a la última reforma constitucional del artículo 20, apartado C, se expuso esencialmente lo siguiente:

<sup>34</sup> Como se señaló en la contradicción de tesis 355/2019, de la que se adoptan tanto este como los subsecuentes párrafos.

Resuelta por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de agosto de dos mil veinte. Por mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente y Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, en contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).



"... En el apartado C del artículo 20 constitucional se confieren nuevos derechos a las víctimas u ofendidos de los delitos, a efecto de ser acorde con el nuevo sistema penal, así como con la normatividad internacional que en la materia ha suscrito México.

"De esta forma, en el apartado en comento, se consagraron los derechos que como garantías se consignan a favor de las víctimas y ofendidos por ilícitos penales. De ahí que estos derechos encomendados a la víctima u ofendido representan un avance en sus garantías fundamentales, que han ido creciendo para hacer más justa su participación en el proceso penal, con una mayor posibilidad de obtener la reparación del daño que le fue causado.

"Sin embargo, a medida que ha venido evolucionando la sociedad, han surgido nuevos aspectos con el objeto de proteger más ampliamente los derechos de la víctima, en particular es importante que el legislador permanente garantice el derecho a la verdad y acceso a la justicia en la Carta Magna.

"El derecho a la verdad y el acceso y justicia no solo consiste en el derecho de toda persona conocer los hechos y acceder al órgano jurisdiccional, sino que también abarca aspectos más amplios que buscan asegurar una respuesta efectiva por parte del sistema de justicia en aras a resolver los conflictos jurídicos, y de ese modo garantizar los derechos humanos de todas las personas.

"Cabe señalar que, el derecho de acceso a la justicia se encuentra establecido de forma genérica en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en el marco del Sistema Universal de Derechos Humanos, en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

"Así que el derecho a la justicia reclama el respeto del debido proceso, el derecho de defensa, la justicia como valor y, asimismo, es entendido como un ciclo que incluye la investigación, la sanción y la reparación del daño a las víctimas."

134. Como se advierte de esta transcripción, la reforma al apartado C del artículo 20 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, tuvo dentro de sus finalidades gene-



rar una mayor igualdad entre los participantes en el proceso penal, por lo que se extendieron los espacios para la participación activa de la víctima u ofendido dentro de las distintas etapas, se les otorgaron ciertas garantías para asegurar su no revictimización, además de que se reconoció la necesidad de otorgarles una atención integral por las afecciones que pudo generarles el ilícito.

135. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que de conformidad con el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el diverso 1.1 de la misma, *"los Estados tienen la obligación de garantizar que, en todas las etapas de los respectivos procesos, las víctimas puedan hacer planteamientos, recibir informaciones, aportar pruebas, formular alegaciones y, en síntesis, hacer valer sus intereses"*. Lo cual, de acuerdo con el tribunal interamericano, tiene la finalidad de hacer efectivo su *"acceso a la justicia, el conocimiento de la verdad de lo ocurrido y el otorgamiento de una justa reparación"*.<sup>35</sup>

136. Así, la Corte Interamericana ha sido enfática en señalar que los Estados firmantes del Pacto tienen el deber ineludible de adecuar su marco normativo interno de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Lo anterior, incluye no sólo lo relativo a los procesos jurisdiccionales, sino también al Texto Constitucional y todas las disposiciones jurídicas de carácter secundario o reglamentario, de tal forma que pueda traducirse en la efectiva aplicación práctica de los estándares de protección de los derechos humanos.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Véase Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209. Párrafo 247.

<sup>36</sup> En el mismo sentido, el Manual de Justicia sobre el Uso y Aplicación de la Declaración de Principios Básicos de Justicia para Víctimas de Delito y Abuso de Poder, en su capítulo II, apartado D, señala que: *Todas las víctimas deberían tener acceso al sistema de justicia, incluyendo la justicia ordinaria, los procedimientos tradicionales, los procedimientos juveniles, los procedimientos administrativos y civiles y los tribunales internacionales. Las víctimas deberían estar apoyadas en sus esfuerzos por participar en el sistema de justicia a través de medios directos e indirectos; notificación en tiempo y forma de los hechos y decisiones críticas, provisión completa de información sobre los procedimientos y procesos implicados; apoyar la presencia de las víctimas en eventos críticos; y ayuda cuando tengan oportunidades para ser oídas*. Véase *"Handbook on Justice for Victims on the Use and Application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power"*, United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, Centre for International Crime Prevention, New York, 1999.



137. Aunado a lo anterior, es importante mencionar que el derecho de las víctimas a ser escuchadas en todo el proceso penal, incluyendo recursos ordinarios y extraordinarios, también se encuentra reconocido en la Ley General de Víctimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil trece.<sup>37</sup>

138. Asimismo, el artículo 12, fracción III, de la citada ley, establece en favor de las víctimas del delito, entre otros derechos, el de coadyuvar con el Ministerio Público; a que se les reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuenten, tanto en la investigación como en el proceso; que se desahoguen las diligencias correspondientes, así como a "intervenir en el juicio como partes plenas ejerciendo durante el mismo sus derechos los cuales en ningún caso podrán ser menores a los del imputado".<sup>38</sup>

139. De igual modo, en el artículo 14, el citado ordenamiento expresamente reconoce su derecho a intervenir en el proceso penal, a ser reconocidas como sujetos procesales en el mismo y a siempre ser notificadas de las actuaciones más relevantes que se desarrollen en el propio procedimiento.

140. Las consideraciones anteriores permiten concluir que nuestro ordenamiento constitucional y legal, así como la doctrina interamericana, reconocen en favor de la víctima u ofendido del delito, una legitimación amplia para ser

---

<sup>37</sup> "Artículo 10. Las víctimas tienen derecho a un recurso judicial adecuado y efectivo, ante las autoridades independientes, imparciales y competentes, que les garantice el ejercicio de su derecho a conocer la verdad, a que se realice con la debida diligencia una investigación inmediata y exhaustiva del delito o de las violaciones de derechos humanos sufridas por ellas; a que los autores de los delitos y de las violaciones de derechos, con el respeto al debido proceso, sean enjuiciados y sancionados; y a obtener una reparación integral por los daños sufridos.

"Las víctimas tendrán acceso a los mecanismos de justicia de los cuales disponga el Estado, incluidos los procedimientos judiciales y administrativos. La legislación en la materia que regule su intervención en los diferentes procedimientos deberá facilitar su participación."

<sup>38</sup> "Artículo 12. Las víctimas gozarán de los siguientes derechos:

"...

"III. A coadyuvar con el Ministerio Público; a que se les reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuenten, tanto en la investigación como en el proceso, a que se desahoguen las diligencias correspondientes, y a intervenir en el juicio como partes plenas ejerciendo durante el mismo sus derechos los cuales en ningún caso podrán ser menores a los del imputado. Asimismo, tendrán derecho a que se les otorguen todas las facilidades para la presentación de denuncias o querrelas."



escuchados en el proceso penal en todas sus etapas pero no sólo como un medio para asegurar la reparación del daño sino también como una manifestación de su derecho al acceso a la justicia y a la verdad, prerrogativas que deben ser tomadas en cuenta por los órganos legislativos al momento de introducir cualquier modificación a sus correspondientes ordenamientos penales.

141. En este caso, la disposición en estudio elimina la punibilidad de conductas lesivas respecto de bienes jurídicos y materiales que no han sido incorporados a una sociedad conyugal, sin tener una razón constitucional de mayor peso que ampare la ausencia de la sanción.

142. Lo que genera una transgresión a los derechos de las víctimas, como son el de acceso a la justicia en calidad de parte procesal y como coadyuvante junto al Ministerio Público, el derecho a la verdad, el derecho a la reparación del daño y la demostración de la plena responsabilidad penal del imputado, entre otros, establecidos en el artículo 20, apartado C, de la Constitución Federal.

143. La adopción de esta excusa absolutoria resulta sobreincluyente, pues presupone que es innecesario punir el robo entre cónyuges dada la conformación de un patrimonio en común; sin embargo, como ya se ha dicho en este considerando, existen bienes que no necesariamente pertenecen a la sociedad conyugal, pero cuyo posible robo por el simple hecho de estar casado bajo este régimen no será sancionado.

144. Asimismo, esta imprecisión e indebida comprensión del régimen matrimonial de sociedad conyugal del legislador colimense también puede incentivar una indebida interpretación por parte de los operadores jurídicos sobre los elementos del tipo penal de robo y vincularlos a hacer distinciones que no corresponden respecto de los bienes apropiados entre cónyuges.

145. Todas estas cuestiones, ocasionadas por la falta de punibilidad adoptada por el legislador del Estado de Colima para el delito de robo entre cónyuges, casados bajo el régimen de sociedad conyugal, impide que se les pueda garantizar una respuesta efectiva por parte del sistema de justicia, en aras de resolver un posible conflicto jurídico que les garantice los diversos derechos humanos



que como víctima u ofendido se les reconocen tanto a nivel constitucional como convencional.

146. Por tanto, con fundamento en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>39</sup> este Tribunal Pleno concluye que la reforma realizada al artículo 190, fracción III, del Código Penal para el Estado de Colima, genera un impacto negativo en los derechos de las víctimas u ofendidos indicados en los artículos 20, apartado C, de la Constitución Federal y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el diverso 1.1 de ese mismo tratado y, en consecuencia, se debe declarar su invalidez.

147. SEXTO.—**Estudio de constitucionalidad del artículo 233 Código Penal para el Estado de Colima.** De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los párrafos cuarto y noveno en las porciones normativas "o definitiva" y séptimo del artículo 233 del Código Penal para el Estado de Colima resultan inconstitucionales toda vez que establecen una sanción incompatible con los artículos 14, 18 y 22 de la Norma Fundamental.

"Artículo 233. Para efectos de este título son servidores públicos los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial del Estado, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo, o comisión de cualquier naturaleza en el Poder Legislativo o en la administración pública estatal o municipal, así como a los servidores públicos de los órganos estatales autónomos previstos en (sic) Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

"Se reputarán también como servidores públicos a quienes administren recursos económicos estatales o municipales, propios o por destino independientemente de la forma jurídica de aplicación de dichos fondos.

<sup>39</sup> "Artículo 71. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial."



"Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este título o el subsecuente.

"De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación temporal **o definitiva** para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio del Estado.

"Tratándose de la inhabilitación temporal, cuando no se causen daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, o cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito no exceda de doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la inhabilitación será por un plazo de uno hasta diez años.

"En el caso de que se supere el monto señalado en el párrafo anterior, pero no se exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, la inhabilitación será por un plazo de diez a veinte años.

"La inhabilitación será **definitiva** cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, o cuando se incurra en reincidencia.

"Para efectos de lo anterior, el Juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 233 Bis de este código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.

"Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación temporal **o definitiva** para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:

"I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;



"II. Las circunstancias socioeconómicas del responsable;

"III. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; y,

"IV. El monto del beneficio que haya obtenido el responsable.

"Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena.

"Cuando los delitos a que se refieren los artículos 234, 237, 238, 239 y 242 Bis 5 del presente código sean cometidos por servidores públicos electos popularmente o cuyo nombramiento este sujeto a ratificación del Congreso del Estado, las penas previstas serán aumentadas hasta en un tercio."

148. La accionante afirma que las normas impugnadas disponen como regla absoluta, que el juzgador deberá imponer invariablemente la inhabilitación definitiva cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, o cuando se incurra en reincidencia, lo que resulta en una pena inusitada contraria a los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal.

149. En ese sentido, refiere que el legislador tiene la obligación de proporcionar un marco penal que posibilite el respeto al principio de proporcionalidad en abstracto de la pena, en aras de permitir a los operadores jurídicos individualizarla de manera adecuada, al ser este último, quien determina el nivel de la sanción que debe aplicarse en cada caso concreto.<sup>40</sup>

150. Igualmente, afirma que el precepto impugnado no permite a la autoridad jurisdiccional individualizar la pena de manera adecuada, es decir, que pueda realizar una ponderación con base en el principio de proporcionalidad, tomando en consideración diversos factores y, por tanto, vulnera directamente el artículo 22 constitucional.

<sup>40</sup> De conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 114/2010, de rubro: "PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY."



151. El artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado."

152. Ante ello, esta Suprema Corte ha precisado que el legislador en materia penal tiene un amplio margen de libertad para diseñar el rumbo de la política criminal;<sup>41</sup> es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo a las necesidades sociales del momento histórico respectivo; sin embargo, al configurar las leyes penales, debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, dentro de los cuales se encuentra el de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano.

153. De igual forma se ha señalado que el Juez constitucional, al examinar la validez de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficiente entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, así como proporción entre la cuantía de la pena y la lesión al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado, en tanto que las leyes penales deben hacer posible al juzgador, en cierto grado, la justificación de la cuantía de las penas que en los casos concretos deben aplicarse.

<sup>41</sup> Véase lo resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión 562/2017, resuelto el seis de septiembre de dos mil diecisiete por unanimidad de votos. Votó en contra de consideraciones la Ministra Piña Hernández.

Así como el contenido de la jurisprudencia P./J. 102/2008, de rubro: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.". Registro digital: 168878, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599.



154. Es decir, atendiendo al contenido del principio de proporcionalidad contenido en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal, el legislador penal debe establecer un sistema de sanciones que permita a la autoridad judicial individualizar suficientemente la pena que decreta y determinar justificadamente la sanción respectiva, atendiendo al grado de responsabilidad del sujeto implicado y de conformidad con las circunstancias del caso concreto.

155. Asimismo, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019,<sup>42</sup> consideró que si una sanción penal se encuentra configurada legislativamente "de forma fija", es decir, sin establecer mínimos y máximos punitivos, ello la torna inconstitucional, pues tal inflexibilidad no permite que exista la proporcionalidad y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido, es decir, con ello se impide que el Juez tome en cuenta para su aplicación, entre otros factores, el daño al bien jurídico protegido así como el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Resuelta el doce de noviembre de dos mil veinte, en la que se declaró la invalidez del artículo 144, fracciones IV, inciso b), y V, en su porción normativa "el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación perpetua bajo los términos establecidos en la fracción IV de este artículo", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, que reconocía como pena adicional a las diversas establecidas en el título séptimo –referente al catálogo de los "Delitos por hechos de corrupción"– del propio Código Penal para el Estado de Jalisco, la inhabilitación de los servidores públicos, misma que podía ser impuesta desde los treinta años hasta en forma perpetua.

La anterior declaratoria de invalidez fue aprobada por mayoría de ocho votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del artículo 144, fracción IV, inciso b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco. La Ministra Piña Hernández en contra de las consideraciones y por razones distintas, y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron sólo por la invalidez de su porción normativa "hasta la inhabilitación perpetua".

Y respecto a la fracción V, mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por la invalidez total de la fracción, González Alcántara Carrancá por la invalidez total de la fracción, Esquivel Mossa por la invalidez total de la fracción, Aguilar Morales por la invalidez total de la fracción, Pardo Rebolledo por la invalidez total de la fracción, Piña Hernández en contra de las consideraciones y por razones distintas, Ríos Farjat por la invalidez total de la fracción y apartándose de las consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez total de la fracción. Los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek votaron únicamente por la invalidez de la porción normativa "perpetua".

<sup>43</sup> Lo anterior, con base en el contenido de la jurisprudencia 1a./J. 42/2009, de rubro: "INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 129, 131, 133, 136 Y 259 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO QUE ESTABLECEN DICHA PENA POR UN TÉRMINO DE VEINTE



156. En el presente caso, antes de la emisión del decreto impugnado, el artículo 233 del Código Penal para el Estado de Colima preveía como sanciones, en adición a las privativas de libertad y económicas para aquellos que cometieran delitos por hechos de corrupción de servidores públicos o de particulares y ejercicio indebido de funciones, la inhabilitación para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas.

157. Dicha inhabilitación estaba sujeta a un plazo de uno a veinte años que se fijaba primeramente en atención al grado de responsabilidad del sujeto activo y a la cuantificación de la afectación, la cual el legislador tasó en doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

158. Sin embargo, en virtud de la reforma del veintinueve de junio de dos mil diecinueve al artículo 233 impugnado, el legislador modificó esos parámetros de imposición para la inhabilitación temporal e incrementó la cuantía cuando el monto de afectación o beneficio obtenido exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o cuando se incurra en reincidencia.<sup>44</sup>

159. De igual forma, determinó que correspondería imponer la inhabilitación definitiva para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como

---

AÑOS SIN SEÑALAR LÍMITES MÍNIMO Y MÁXIMO DE APLICACIÓN, VIOLAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 22 (ESTE ÚLTIMO VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA DE 2008) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

<sup>44</sup> "Artículo 233. ...

"De manera adicional a dichas sanciones, se impondrá a los responsables de su comisión, la pena de destitución y la inhabilitación temporal **o definitiva** para desempeñar empleo, cargo o comisión públicos, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio del Estado.

"...

**"La inhabilitación será definitiva cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, o cuando se incurra en reincidencia.**

"Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación temporal **o definitiva** para desempeñar un cargo público, así como para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:"



para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio del Estado, cuando el monto de la afectación o beneficio obtenido por la comisión del delito excediera de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o se incurriera en reincidencia.

160. Analizados los extremos anteriores, este Tribunal Pleno considera que es esencialmente fundado el concepto de invalidez planteado, ya que la pena de inhabilitación definitiva establecida por la comisión de delitos de corrupción de servidores públicos o de particulares y ejercicio indebido de funciones, es contraria al artículo 22 constitucional.

161. Ello es así, en tanto su imposición como pena para los tipos penales regulados en ese título del Código Penal para el Estado de Colima, cuyo monto de afectación o beneficio obtenido exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o cuando se incurra en reincidencia, impide realizar un ejercicio concreto de individualización en atención a las circunstancias del caso, ya que cualquiera que fuera la conducta omitida o realizada y las circunstancias de hecho acaecidas, el lapso de la inhabilitación sería siempre para todos los casos invariable.

162. Con lo cual se cerraría la posibilidad de justificar adecuadamente la determinación de la pena, en relación con la culpabilidad del sujeto y las circunstancias en que se produjo la conducta típica.

163. Así, la imposición de esa pena coarta la facultad del juzgador penal para analizar los factores de individualización de la sanción que el propio legislador previó para esa clase de delitos en los artículos 233 y 233 Bis del ordenamiento penal,<sup>45</sup> pues le ordena imponer al sujeto activo la inhabilitación definitiva, una

<sup>45</sup> "Artículo 233. ...

"Para efectos de lo anterior, el Juez deberá considerar, en caso de que el responsable tenga el carácter de servidor público, además de lo previsto en el artículo 233 Bis de este Código, los elementos del empleo, cargo o comisión que desempeñaba cuando incurrió en el delito.

"Cuando el responsable tenga el carácter de particular, el Juez deberá imponer la sanción de inhabilitación temporal o definitiva para desempeñar un cargo público, así como para participar en



vez que se actualice el supuesto normativo consistente en que el monto de la afectación causado o beneficio obtenido exceda de dos mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización o cuando se incurra en reincidencia.

164. Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 155/2017 y su acumulada 156/2017.<sup>46</sup>

165. Por otra parte, al igual que se refirió en la diversa acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019, se estima que la ausencia de un parámetro para la imposición de la sanción por inhabilitación definitiva también conlleva una afectación en grado predominante a la libertad de trabajo; en tanto excluye en forma total al infractor de poder ejercer un cargo público en la referida entidad federativa, con entera independencia, de la naturaleza o el tipo de

---

adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, considerando, en su caso, lo siguiente:

"I. Los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones;

"II. Las circunstancias socioeconómicas del responsable;

"III. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; y,

"IV. El monto del beneficio que haya obtenido el responsable.

"...

"Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena."

"Artículo 233 Bis. Para la individualización de las sanciones previstas en este título, el Juez tomará en cuenta, en su caso, el nivel jerárquico del servidor público y el grado de responsabilidad del encargo, su antigüedad en el empleo, sus antecedentes de servicio, sus percepciones, su grado de instrucción, la necesidad de reparar los daños y perjuicios causados por la conducta ilícita y las circunstancias especiales de los hechos constitutivos del delito. Sin perjuicio de lo anterior, la categoría de funcionario o empleado de confianza será una circunstancia que podrá dar lugar a una agravación de la pena."

"Artículo 233 BIS 1. Cuando los delitos a que se refieren los artículos 236, 238 y 242 Bis 3 del presente código, sean cometidos por servidores públicos miembros de alguna corporación policiaca, las penas previstas serán aumentadas hasta en una mitad."

<sup>46</sup> Resuelta el dieciséis de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández con reservas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Se declaró la invalidez del artículo 295, en las porciones normativas "y multa por cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización" así como "y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública", del Código Penal para el Estado de Jalisco, reformado por decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el once de noviembre de dos mil diecisiete.



funciones que se relacionen con el cargo respectivo; y asimismo, impone una restricción superlativa al derecho de ser votado del infractor, pues derivado de la pena, le está vedada toda posibilidad de siquiera tener el carácter de candidato y contender a una elección popular.

166. De igual forma, la inhabilitación definitiva para participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras públicas, también conlleva afectaciones relevantes o en grado predominante a la libertad de trabajo del infractor, así como a su libertad de comercio.

167. Las anteriores restricciones y limitaciones, significativas, tanto a las libertades de trabajo y comercio, como al derecho a ser votado, se ven agravadas si se toma en cuenta que éstas se encuentran dotadas de un carácter permanente o vitalicio. Por tanto, el grado de la severidad de la pena combatida se encuentra configurada de manera excesiva y desproporcional.

168. Es así, pues la permisión jurídica de que se pueda establecer, como sanción, una restricción superlativa al ejercicio de un derecho humano, como lo es el derecho a ser votado, así como una limitación en grado predominante a la libertad de trabajo y comercio de la persona, sin sujeción alguna a determinada temporalidad y, por ende, que acompañan al infractor por el resto de su existencia; resulta contraria a la proscripción estatal de que la aplicación de las penas *no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano*.<sup>47</sup>

169. La anterior consideración se ve reforzada si se tiene en cuenta que su imposición resulta incongruente con las finalidades punitivas previstas en el artículo 18 de la Constitución Federal. Permitir establecer una pena que restrinja gravemente al infractor el ejercicio de sus derechos humanos a estos derechos y libertades, en forma vitalicia, genera un efecto estigmatizante en la persona.

170. Así, la permanencia vitalicia de la sanción genera una etiqueta a la personalidad del infractor que lo separa, de por vida, de los demás ciudadanos, pues

---

<sup>47</sup> Amparo directo en revisión 2556/2011, del índice de la Primera Sala.



a diferencia de éstos, al sentenciado se le considera como un sujeto "peligroso", "inadecuado" para poder laborar al servicio del Estado, fungir como representante popular mediante el proceso democrático o participar en adquisiciones, arrendamientos, concesiones, servicios u obras pública, según corresponda.

171. En ese sentido y conforme a las razones hasta aquí expuestas, se considera que la sanción de inhabilitación definitiva prevista en el precepto impugnado vulnera los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal.

172. En consecuencia, se debe decretar la invalidez en los párrafos cuarto y noveno de las porciones normativas "o definitiva" y el párrafo séptimo del artículo 233 del Código Penal para el Estado de Colima.

173. SÉPTIMO.—**Efectos.** La invalidez de la fracción III del artículo 190, así como de los párrafos cuarto y noveno en las porciones normativas "o definitiva", y del párrafo séptimo del artículo 233 del Código Penal para el Estado de Colima, surtirá efectos retroactivos al treinta de junio de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.

174. Esta declaración de invalidez con efectos retroactivos, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Colima.

175. Asimismo, 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 Colima, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Trigésimo Segundo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Colima y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Colima.

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 190, fracción III, y 233, párrafos cuarto, en su porción normativa "o definitiva", séptimo, y noveno, en



su porción normativa "o definitiva", del Código Penal para el Estado de Colima, reformado y adicionado, respectivamente, mediante el Decreto Núm. 87, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Colima, de conformidad con los considerandos quinto, sexto y séptimo de esta decisión.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Colima, a los Tribunales Colegiado y Unitario del Trigésimo Segundo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Colima y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Colima.

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 apartándose del criterio del cambio normativo, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández apartándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto 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 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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del



considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 190, fracción III, del Código Penal para el Estado de Colima, reformado mediante el Decreto Núm. 87, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil diecinueve. La Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular 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 apartándose de algunas consideraciones de la página cincuenta y cuatro, Franco González Salas, Aguilar Morales con razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán por diversas razones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones de la página cincuenta y cuatro, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 233, párrafos cuarto, en su porción normativa "o definitiva", séptimo, y noveno, en su porción normativa "o definitiva", del Código Penal para el Estado de Colima, reformado mediante el Decreto Núm. 87, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintinueve de junio de dos mil diecinueve. El Ministro Aguilar Morales y la Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada del artículo 190, fracción III, surta sus efectos retroactivos al treinta de junio de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima. El Ministro González Alcántara Carrancá 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 con



efectos adicionales de reviviscencia del artículo 233, párrafo cuarto, fracción II, en su texto anterior, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales con efectos adicionales de reviviscencia del artículo 233, párrafo cuarto, fracción II, en su texto anterior, Pardo Rebolledo con efectos adicionales de reviviscencia del artículo 233, párrafo cuarto, fracción II, en su texto anterior, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada del artículo 233, párrafos cuarto, en su porción normativa "o definitiva", séptimo, y noveno, en su porción normativa "o definitiva", surta sus efectos retroactivos al treinta de junio de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

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: 3) 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 Colima, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Trigésimo Segundo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Colima y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Colima.

### **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, dejando a salvo el derecho de las Ministras y de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.



**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P/J. 25/2016 (10a.), 1a./J. 114/2010, 1a./J. 42/2009, P/J. 33/2009, P/J. 11/2002, P/J. 126/2001 y 1a./J. 47/2001 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, con número de registro digital: 2012802 y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXIII, enero de 2011, página 340, con número de registro digital: 163067; XXX, julio de 2009, página 218, con número de registro digital: 166935; XXIX, abril de 2009, página 1124, con número de registro digital: 167445; XV, febrero de 2002, página 592, con número de registro digital: 187799; XIV, octubre de 2001, página 14, con número de registro digital: 188555 y XIV, septiembre de 2001, página 432, con número de registro digital: 188733. respectivamente.

La tesis aislada de rubro: "ROBO, APODERAMIENTO EN EL. ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 91-96, Segunda Parte, página 46, con número de registro digital: 235157.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 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 31 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 81/2019.

### **Resolución de la mayoría.**

En sesión de uno de julio de dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar la invalidez del artículo 190, fracción III, del Código Penal para el Estado de Colima, que establece una excusa absolutoria para el delito de robo simple, cometido entre cónyuges que contraen matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal.

Asimismo, se aprobó declarar la invalidez de los párrafos cuarto y noveno de las porciones normativas "o definitiva" y el párrafo séptimo del artículo 233 del Código Penal para el Estado de Colima.



### Razones de la disidencia.

Respecto de la invalidez de la porción normativa del artículo 233 del Código Penal para el Estado de Colima, que establece la sanción penal de inhabilitación definitiva para aquellas personas que cometieran delitos por hechos de corrupción de servidores públicos o de particulares y ejercicio indebido de funciones, como lo expresé en sesión, coincidí con el sentido de la decisión, respecto a declarar la invalidez del precepto en cita, porque –a mi juicio– la sanción, así como las restricciones y limitaciones que trae consigo en carácter vitalicio, carecen de contenido penal aceptable, porque desde mi perspectiva atentan contra la dignidad humana.

Sin embargo, disiento de las referencias que hace el proyecto en cuanto señala que la sanción es incongruente con los fines del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –el cual se refiere al derecho de reinserción social– que es trascendente, que restringe el derecho a ser votado y que también afecta la libertad de trabajo.

Por lo que hace a la reinserción social, porque no estamos ante una pena privativa de libertad. De ahí estimo que la inhabilitación perpetua no implica que el sujeto no pueda regresar a la sociedad conforme a la concepción de este Tribunal Pleno, como si hubiese estado sujeto a una pena de prisión porque, en realidad, no vive apartado de la sociedad durante el tiempo que dura la sanción, sino que únicamente se le veda la posibilidad de desempeñar cierto tipo de trabajo y comercio, específicamente en el servicio público. Tampoco comparto que la pena sea trascendental, en tanto que sus consecuencias legales no están afectando a personas distintas al sancionado.

Ahora bien, respecto al derecho a ser votado, considero que éste es un derecho fundamental de carácter político reconocido a todos los ciudadanos, que puede ser restringido conforme a ciertas prohibiciones legales y, por tanto, considero que no puede arribarse a esta conclusión en función de la proporcionalidad de las penas.

De igual forma, no comparto que se trate de una afectación a la libertad de trabajo o de comercio porque –a mi juicio– no se puede considerar que se tenga por sí mismo el derecho a tener un trabajo en la administración pública o a contratar con el Estado.

Finalmente, lo anterior es congruente con mi voto expresado en la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019, resueltas por el Tribunal Pleno, en sesión de doce de noviembre de dos mil veinte.



**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 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 81/2019.

### I. Antecedentes.

1. En la sesión virtual de primero de julio de dos mil veintiuno, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 81/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien impugnó la invalidez de los artículos 190, fracción III y 233, párrafos cuarto, en la porción normativa "o definitiva" y séptimo, así como noveno, en la porción normativa "o definitiva", del Código Penal para el Estado de Colima, publicado mediante decreto 87, el veintinueve de junio de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

### II. Razones de la sentencia.

2. En primer lugar, la ejecutoria determinó la invalidez del artículo 190, fracción III. Para llegar a dicha determinación, se argumentó que, en términos del Código Civil del Estado de Colima, la celebración del matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal no implica en automático la conformación de un solo patrimonio en el que ambos cónyuges se vuelven propietarios de los bienes adquiridos a partir de la constitución de esa sociedad. Por lo anterior, el contenido de la excusa absolutoria que elimina la punibilidad de conductas lesivas respecto de bienes jurídicos y materiales que no han sido incorporados a una sociedad conyugal genera una transgresión a los derechos de las víctimas. Éstos son, acceso a la justicia en calidad de parte procesal y como coadyuvante junto al Ministerio Público, el derecho a la verdad, a la reparación del daño y la demostración de la plena responsabilidad penal del imputado, entre otros, establecidos en los artículos 20, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el diverso 1.1 del mismo tratado.
3. Asimismo, en la sentencia se declaró la invalidez del artículo 233, párrafos, cuarto en la porción normativa "o definitiva" y séptimo, así como noveno, en la porción normativa "o definitiva". Para llegar a dicha determinación, se argumentó



que, tomando como base lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019, se considera que, si una sanción penal se encuentra configurada legislativamente "de forma fija", es decir, sin establecer mínimos y máximos punitivos, ello la torna inconstitucional, pues tal inflexibilidad impide realizar un ejercicio concreto de individualización en atención a las circunstancias del caso, lo que es contrario al contenido del artículo 22 constitucional.

4. Por otra parte, se estimó que, al igual que se refirió en el precedente mencionado, se estima que la ausencia de un parámetro para la imposición de la sanción por inhabilitación definitiva también conlleva una afectación en grado predominante a la libertad de trabajo y comercio. Asimismo, impone una restricción superlativa al derecho de ser votado del infractor. Dichas restricciones y limitaciones se ven agravadas si se toma en cuenta que éstas se encuentran dotadas de un carácter permanente o vitalicio. Por tanto, el grado de la severidad de la pena se encuentra configurada de manera excesiva y desproporcional.
5. Asimismo, la imposición resulta incongruente con las finalidades punitivas previstas en el artículo 18 de la Constitución Federal respecto al principio de reinserción social, pues permitir que se establezca una pena que restrinja gravemente al infractor el ejercicio de sus derechos humanos a dichos derechos y libertades, de forma vitalicia, genera un estigma en la persona.
6. De esta manera, no obstante el pronunciamiento respecto de los derechos a la libertad de trabajo, comercio y ser votado, se concluyó que la sanción de inhabilitación definitiva es una pena excesiva y desproporcional, al resultar contraria –únicamente– a los artículos 18 y 22 de la Constitución Federal.

### III. Razones de la concurrencia.

7. Si bien es cierto que emití mi voto con el sentido de la ejecutoria, considero pertinente formular el presente voto concurrente para dejar a salvo mi posición respecto de diversas cuestiones.<sup>1</sup>
8. En el considerando sexto de la resolución se declara la invalidez de la sanción de inhabilitación definitiva contenida en los párrafos cuarto y noveno en las

<sup>1</sup> Igual criterio sostuvo en el voto concurrente emitido en la acción de inconstitucionalidad 59/2019 y su acumulada 60/2019, fallada en sesión de 12 de noviembre de 2020, por el Tribunal Pleno, el cual se invoca como precedente en el asunto que nos ocupa.



porciones normativas "o definitiva" y séptimo del artículo 233 del Código Penal de Colima, en razón de que dicha pena, al ser configurada de "forma fija", no permite su individualización en atención a las circunstancias del caso. Además, se consideró violatoria de los derechos humanos a la libertad del trabajo, de comercio y a ser votado, así como a la finalidad punitiva prevista en el artículo 18 constitucional respecto a la reinserción social, así como al modelo del derecho penal del acto (párrafos 165 a 171 de la sentencia).

9. Me separo de las anteriores consideraciones que sustentan la invalidez de la norma impugnada. En mi opinión, la inconstitucionalidad de la pena impugnada versa única y exclusivamente en el hecho de que viola el artículo 22 constitucional, pues no cumple con la posibilidad de individualizar la sanción entre un mínimo y un máximo, es decir, no se fija un número determinable.
10. Estimo que, para evaluar la norma impugnada resulta aplicable lo establecido en la jurisprudencia 102/2008<sup>2</sup> emitida por el Tribunal Pleno. De acuerdo con las condiciones señaladas en dicho criterio, puede concluirse que la norma impugnada no cumple con la posibilidad para que el juzgador individualice la pena a imponer entre un mínimo y un máximo.
11. En materia de sanciones penales, los mínimos y máximos deben expresarse en números naturales, de manera que se permita al juzgador un adecuado ejercicio de graduación de la culpabilidad para luego imponer la pena al imputado.
12. En efecto, para considerar que las penas tienen mínimos y máximos, deben cumplir, por un lado, con un mínimo y máximo formal, esto es, que expresamente establezcan "algo" en calidad de pena mínima y máxima. Por otro lado, deben cumplir con un mínimo y máximo material, el cual implica que dicha pena sea cuantificable, es decir, que sea susceptible de ser convertida en un número natural.
13. La ausencia de dichos elementos en el precepto en análisis imposibilita al juzgador realizar una adecuada operación aritmética para individualizar la pena, al no existir un número natural preciso que permita al Juez ese ejercicio de graduación de la culpabilidad para después fijar la pena al sujeto activo del delito.

<sup>2</sup> P./J. 102/2008, de rubro: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599, registro digital número: 168878.



14. En mi opinión, la naturaleza "definitiva" de la sanción por su propia conformación no está vinculada a una temporalidad concreta, sino que sus efectos se extienden en el tiempo conforme avance la vida del sentenciado. Es decir, es una pena contingente o accidental, en tanto su duración depende de una circunstancia ajena a la voluntad del juzgador, y no así de un ejercicio de individualización *ex ante*.
15. La necesidad de establecer mínimos y máximos proviene de la exigencia de generar certeza en la pena imponible, acotando la discrecionalidad del juzgador. Asimismo, se busca proveer certeza al ciudadano sobre la potencial pena imponible a una conducta delictuosa.
16. En ese sentido, los mínimos y máximos formales que no permitan realmente determinar la pena con exactitud, no superan, a mi juicio, el estándar constitucional por no generar la certeza perseguida por el sistema, de ahí que su invalidez resulte de transgredir el artículo 22 constitucional. Con base en lo anterior, considero innecesario que se enfrentaran dichas disposiciones con las finalidades constitucionales que prevé el artículo 18 constitucional, con relación al derecho a reinserción social; así como a los derechos de libertad de trabajo, de comercio y ser votado.
17. En conclusión, aunque de manera general voté a favor del sentido de la resolución que nos ocupa, 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 10 de noviembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 81/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el primero de julio de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 81/2019, en la que –entre otras cosas– declaró la invalidez del artículo 190, fracción III, del Código Penal para el Estado de Colima, que establecía como excusa absolutoria del delito de robo simple, que éste se cometiera entre cónyuges "siempre que hubiesen contraído matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal, en términos de la legislación civil aplicable".



El Tribunal Pleno determinó que la disposición normativa impugnada elimina la punibilidad de conductas lesivas respecto de bienes jurídicos y materiales que no han sido incorporados a una sociedad conyugal sin tener una razón constitucional de mayor peso que ampare la ausencia de la sanción, lo que **genera una transgresión a los derechos de las víctimas.**

Por un lado, se consideró que lo anterior resulta sobreincluyente, pues presupone que la sociedad conyugal implica la conformación de un patrimonio en común, por lo que resulta innecesario punir el robo entre cónyuges; sin embargo, existen bienes que no necesariamente pertenecen a la sociedad conyugal. Por otro lado, se estableció que, como consecuencia, ello impide que se les pueda garantizar una respuesta efectiva a las víctimas por parte del sistema de justicia, en aras de resolver un posible conflicto jurídico que les garantice los diversos derechos humanos que como víctima u ofendidos se les reconocen tanto a nivel constitucional como convencional.

Al respecto, formulo el presente voto concurrente pues si bien coincido por completo con las razones expuestas por la mayoría, considero que existe un argumento adicional **para declarar** inconstitucional el precepto impugnado. Este argumento –de la mayor relevancia– consiste en **establecer que el precepto impugnado genera también una discriminación indirecta por razones de género.**

En efecto, como explicaré a mayor detalle en los párrafos siguientes, considero que la fracción invalidada generaba una afectación desproporcionada al patrimonio de las mujeres –particularmente de aquellas dedicadas a las labores del hogar– **al dejar impunes o sin sanción un cúmulo de conductas que constituyen violencia económica y patrimonial por parte de sus parejas.**

En primer lugar, cabe recordar que esta Suprema Corte ha sostenido que una discriminación indirecta **se genera como resultado de leyes, políticas o prácticas que, en apariencia, son neutrales, pero que impactan adversamente en el ejercicio de los derechos de ciertos grupos o personas.**<sup>1</sup> En ese

<sup>1</sup> Al respecto, véase la tesis aislada CCCVI/2014 (10a.), de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 579, número de registro digital: 2007338, de título y subtítulo: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR CUESTIONES DE GÉNERO. PARA ANALIZAR SI UNA LEY CUMPLE CON ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, DEBE TENERSE EN CUENTA QUE LA DISCRIMINACIÓN PUEDE SER DIRECTA E INDIRECTA."



sentido, el legislador debe evitar el dictado de leyes que puedan crear una situación de discriminación de jure o de facto.

Por tanto, al realizar lo anterior, debe verificarse que tanto el hombre como la mujer tengan las mismas oportunidades y posibilidades de obtener iguales resultados y, para ello, no siempre basta con que la ley garantice un trato idéntico, sino que, en ocasiones, **deben tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre ellos y las que la cultura y la sociedad han creado para determinar si el trato que establece la ley para uno y otra es o no discriminatorio**, considerando que en ciertas circunstancias será necesario que no haya un trato idéntico precisamente para equilibrar sus diferencias.

Partiendo de esta premisa, debe recordarse que la sociedad conyugal está formada por una comunidad de bienes integrada por la aportación de cada uno de los cónyuges al momento de su constitución, de todo o de parte de lo que les pertenece, así como de los bienes que se adquieran durante el matrimonio salvo por las excepciones que se prevean en las capitulaciones matrimoniales. De esta manera, este régimen patrimonial se caracteriza por ser una comunidad de bienes, que por principio de equidad y justicia consecuentes con la situación de mutua colaboración y comunidad de vida y de intereses, les da el mismo derecho sobre ellos.

No obstante, si bien la finalidad de la sociedad conyugal es lograr el sostenimiento del hogar y cubrir los gastos de la familia, es decir, que los bienes que la constituyen estén destinados a fines comunes y bajo dominio común de ambos cónyuges, no puede pasar desapercibido que **en México a un número importante de mujeres casadas se les restringe el manejo diario del dinero y de los bienes patrimoniales, a pesar de contribuir con el trabajo del hogar no remunerado y/o de percibir ingresos propios**.

En otras palabras, **la violencia económica y patrimonial, entendida como cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la mujer, es una realidad que perpetúa la desigualdad estructural entre mujeres y hombres que existe en el país**.

En efecto, la violencia económica, en el contexto del matrimonio o convivencia familiar, se manifiesta cuando, al tener una dependencia con su cónyuge o concubino, **se le impide a la mujer tomar decisiones sobre la economía del hogar**. Por su parte, la violencia patrimonial **se manifiesta en la transforma-**



**ción, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer las necesidades de la mujer y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la mujer.**<sup>2</sup> El objetivo de la violencia patrimonial y económica es restringir el manejo del dinero y los bienes de las mujeres que garantizan su autonomía en la toma de decisiones.

En México, según el INEGI, 73.6% del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que se realiza en los hogares es producido por mujeres.<sup>3</sup> Por otro lado, según los últimos datos de la ENDIREH derivados del censo del INEGI en 2016,<sup>4</sup> en México 67.6% de las mujeres casadas o unidas que fueron encuestadas, cuentan con ingresos, propiedades y/o bienes. Sin embargo, únicamente **42.5% de las mujeres casadas o unidas que fueron encuestadas, disponen de dinero que puedan utilizar como quieran,**<sup>5</sup> (violencia económica). Por su parte, 4.5% de las mujeres casadas, unidas o alguna vez unidas, que fueron encuestadas **declararon haber sufrido al menos un incidente de violencia patrimonial.**<sup>6</sup> Específicamente, señalaron que en algún momento les quitaron bienes, propiedades o documentos que comprobaban que son propietarias del algún bien y/o las obligaron a poner a nombre de otra persona las cosas o propiedades que compraron o heredaron.<sup>7</sup>

De esta manera, como señalé anteriormente, puede evidenciarse que a una gran cantidad de mujeres mexicanas se les restringe el manejo diario del dinero y de los bienes patrimoniales, a pesar de contribuir con el trabajo del hogar no remunerado y/o de percibir ingresos propios, lo que limita su autonomía y las

<sup>2</sup> Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, INEGI. Véase, ENDIREH Ingresos y Recursos (<https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/#Tabulados>).

<sup>3</sup> Datos de la Cuenta Satélite del Trabajo no Remunerado de los Hogares de México, 2019. (<https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/StmaCnitaNal/CSTNRH2019.pdf>).

<sup>4</sup> Todavía se espera el resultado de las observaciones muestrales que podrán derivarse del censo realizado por el INEGI en 2020.

<sup>5</sup> Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, INEGI. Véase, ENDIREH Ingresos y Recursos (<https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/#Tabulados>).

<sup>6</sup> Para el caso de Colima, 5.4% de las mujeres casadas, unidas o alguna vez unidas encuestadas reportaron ser víctimas de violencia patrimonial ejercida en su contra. Véase, ENDIREH\_Cuadro19\_Factor 2013 (<https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2011/#Tabulados>).

<sup>7</sup> Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, INEGI. Véase, ENDIREH\_Cuadro18\_Factor 2013 (<https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2011/#Tabulados>).



pone en una situación de vulnerabilidad frente a otros tipos de violencia, como la física y la sexual, además de generarles dificultades para denunciar y alejarse de su agresor.

En este contexto, al haber establecido como excusa absoluta del robo que éste se cometa entre cónyuges, independientemente del régimen patrimonial que se hubiere elegido en las capitulaciones matrimoniales, **el legislador agrava esta situación de violencia estructural de género que permea en las relaciones de poder entre hombres y mujeres, pues impide la posibilidad de las mujeres de hacer uso de los medios legales a su disposición para denunciar la violencia económica y patrimonial de la que pudieran ser víctimas, en este caso, en la forma de robo a su patrimonio.**

En el contexto actual de desigualdad en el país, se debe fortalecer el acceso de las mujeres a recursos que les permitan reclamar su autonomía en cualquiera de sus formas, lo cual debe por supuesto incluir las vías penales en los casos que lo ameriten. Por ello, sumado a las razones expuestas en la sentencia, estuve **a favor** de declarar la **invalidez** del artículo 190, fracción III, del Código Penal para el Estado de Colima, el cual establecía que no será punible el delito de robo "*cuando se cometa entre cónyuges, siempre que hubiesen contraído matrimonio bajo el régimen de sociedad conyugal*".

La violencia contra las mujeres es una realidad que sufren en todos los ámbitos y que no se ha podido erradicar. La violencia económica y patrimonial a las mujeres en el contexto de relaciones de pareja tiene una condición estructural, sustentada en roles predeterminados de género y en las relaciones de poder asimétricas entre hombres y mujeres que imperan en estructuras familiares. Por ello, para equiparar la cancha, debemos desconfiar de todo aquello que aparente consolidar las estructuras patriarcales que permean en la sociedad y analizarlo con perspectiva de género.

**Nota:** La tesis aislada 1a. CCCVI/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 2021.

Este voto se publicó el viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 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 [ARTÍCULOS 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 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].**

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.**

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

**IV. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA EXPEDIRLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN XXIII, Y 35, FRACCIÓN V, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**V. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LA FACULTAD QUE EL LEGISLADOR LOCAL CONFIERE A UNA AUTORIDAD DETERMINADA PARA INTERVENIR EN UN ASEGURAMIENTO ESTÁ CONDICIONADA A LAS REGLAS PREVISTAS EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES EN CUANTO A QUIÉN PUEDE ORDENAR DICHO ASEGURAMIENTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN XXIII, Y 35, FRACCIÓN V, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**VI. LEGISLACIÓN PROCESAL PENAL. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR EL ASEGURAMIENTO DE BIENES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN XXIII, Y 35, FRACCIÓN V, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).**



**VII. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 74, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "POR NACIMIENTO"; 75, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO"; 85, APARTADO A, FRACCIÓN I, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "POR NACIMIENTO" Y ", SIN TENER OTRA NACIONALIDAD" Y 86, APARTADO A, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**VIII. NACIONALIDAD. MARCO CONSTITUCIONAL QUE RIGE SU REGULACIÓN (ARTÍCULOS 30, 32 Y 37 CONSTITUCIONALES, REFORMADOS EL VEINTE DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SIETE, PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN).**

**IX. NACIONALIDAD MEXICANA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO. LA RESERVA EXPLÍCITA DE CIERTOS CARGOS Y FUNCIONES PARA MEXICANOS POR NACIMIENTO ESTABLECIDA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE LIMITA, EN PRINCIPIO, A LOS QUE CORRESPONDEN A LA TITULARIDAD DE LOS PODERES DE LA UNIÓN, O A ÁMBITOS QUE INCIDEN EN LA ESTRUCTURA BÁSICA ESTATAL, O EN ASPECTOS RELATIVOS A LA SOBERANÍA NACIONAL O A LA DEFENSA DE ÉSTA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 74, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA: "POR NACIMIENTO"; 75, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO"; 85, APARTADO A, FRACCIÓN I, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "POR NACIMIENTO" Y ", SIN TENER OTRA NACIONALIDAD" Y 86, APARTADO A, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**X. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. EL CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO CARECE DE FACULTADES PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA SER VICEFISCAL, DIRECTOR GENERAL, COORDINADOR GENERAL O TITULAR DE LOS CENTROS Y DE LAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS, POLICÍA DE INVESTIGACIÓN Y PERITO EN ESA ENTIDAD FEDERATIVA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 74, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN**



**NORMATIVA: "POR NACIMIENTO"; 75, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO"; 85, APARTADO A, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO"; Y 86, APARTADO A, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**XI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL CONGRESO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO CARECE DE FACULTADES PARA ESTABLECER COMO IMPEDIMENTO PARA ACCEDER A CARGOS PÚBLICOS QUE LOS CIUDADANOS MEXICANOS ADQUIERAN OTRA NACIONALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 85, APARTADO A, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SIN TENER OTRA NACIONALIDAD", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**XII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL TÉRMINO DE "LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY", PREVISTO EN EL ARTÍCULO 35, FRACCIONES II Y VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS AL DISPONER EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS DE PODER SER NOMBRADOS PARA CUALQUIER EMPLEO O COMISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO, SE REFIERE A CUESTIONES INHERENTES A LA PERSONA Y NO A ASPECTOS EXTRÍNSECOS A ÉSTA.**

**XIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO SUSPENDIDO, DESTITUIDO NI INHABILITADO POR RESOLUCIÓN FIRME, EN LOS TÉRMINOS DE LAS NORMAS RELATIVAS A LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, PARA SER VICEFISCAL O FISCAL ESPECIALIZADO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO RESULTA SOBREINCLUSIVO Y DISCRIMINATORIO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 74, FRACCIÓN VII, 75, FRACCIÓN VI, 84, APARTADO A, FRACCIONES VIII Y XI; Y, 86, APARTADO A, FRACCIÓN VIII; EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "NI HABER SIDO DESTITUIDO O INHABILITADO POR RESOLUCIÓN FIRME COMO SERVIDOR PÚBLICO, NI ESTAR SUJETO A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL O LOCAL", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).**



**XIV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO ESTAR SUJETO A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL O LOCAL VULNERA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 74, FRACCIÓN VII, 75, FRACCIÓN VI, 84, APARTADO A, FRACCIÓN VIII, 85, APARTADO A, FRACCIÓN XI; Y, 86, APARTADO A, FRACCIÓN VIII; EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NI ESTAR SUJETO A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL O LOCAL, EN LOS TÉRMINOS DE LAS NORMAS APLICABLES", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**XV. PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE REGLA DE TRATAMIENTO DEL IMPUTADO. ORDENA QUE LAS PERSONAS QUE ESTÁN SUJETAS A PROCESO PENAL NO SEAN TRATADAS DE LA MISMA MANERA QUE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO DECLARADAS CULPABLES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 74, FRACCIÓN VII, 75, FRACCIÓN VI, 84, APARTADO A, FRACCIÓN VIII, 85, APARTADO A, FRACCIÓN XI; Y, 86, APARTADO A, FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NI ESTAR SUJETO A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL O LOCAL, EN LOS TÉRMINOS DE LAS NORMAS APLICABLES", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**XVI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN XXIII, Y 35, FRACCIÓN V, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**XVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN XXIII, 35, FRACCIÓN V, 74, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", Y VII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NI HABER SIDO DESTITUIDO O INHABILITADO POR RESOLUCIÓN FIRME COMO SERVIDOR PÚBLICO; NI ESTAR SUJETO A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL O LOCAL"; 75, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN**



**NORMATIVA "POR NACIMIENTO", Y VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NI HABER SIDO DESTITUIDO O INHABILITADO POR RESOLUCIÓN FIRME COMO SERVIDOR PÚBLICO; NI ESTAR SUJETO A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL O LOCAL", 84, APARTADO A, FRACCIÓN VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NI HABER SIDO DESTITUIDO O INHABILITADO POR RESOLUCIÓN FIRME COMO SERVIDOR PÚBLICO, NI ESTAR SUJETO A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL O LOCAL", 85, APARTADO A, FRACCIONES I, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "POR NACIMIENTO" Y "SIN TENER OTRA NACIONALIDAD", Y XI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NI HABER SIDO DESTITUIDO POR RESOLUCIÓN FIRME COMO SERVIDOR PÚBLICO, NI ESTAR SUJETO A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL O LOCAL", Y 86, APARTADO A, FRACCIONES I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", Y VIII, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NI HABER SIDO DESTITUIDO O INHABILITADO POR RESOLUCIÓN FIRME COMO SERVIDOR PÚBLICO, NI ESTAR SUJETO A PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA FEDERAL O LOCAL", DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

**XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL PRODUCE EFECTOS RETROACTIVOS A PARTIR DE LA FECHA EN QUE ENTRÓ EN VIGOR, CORRESPONDIENDO A LOS OPERADORES JURÍDICOS COMPETENTES RESOLVER EN CADA CASO CONCRETO DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS GENERALES Y DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN XXIII Y 35, FRACCIÓN V, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE QUINTANA ROO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 21 DE JULIO DE 2020. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

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



**VISTOS**, para resolver la acción de inconstitucionalidad **111/2019**, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**; y,

**RESULTANDO:**

1. PRIMERO.—**Presentación de la acción.** Mediante escrito presentado<sup>1</sup> el catorce de octubre de dos mil diecinueve, el entonces presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Luis Raúl González Pérez, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las autoridades y actos que a continuación se precisan:

**2. Autoridad emisora de la norma impugnada:**

- Congreso del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

**3. Autoridad promulgadora de la norma impugnada:**

- Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

**4. Normas impugnadas:**

**Decreto Número 357 por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.** Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el trece de septiembre de dos mil diecinueve.

Artículos

- 23, fracción XXIII.
- 35, fracción V.
- 74, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento".
- 74, fracción VII, excepto en la porción normativa "no estar suspendido".
- 75, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento".

<sup>1</sup> En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.



- 75, fracción VI, excepto la porción normativa "no estar suspendido".
- 84, apartado A, fracción VIII, excepto en la porción normativa "no estar suspendido".
- 85, apartado A, fracción I, en las porciones normativas "por nacimiento" y "sin tener otra nacionalidad".
- 85, apartado A, fracción XI, excepto en la porción normativa "no estar suspendido".
- 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento".
- 86, apartado A, fracción VIII, excepto en la porción normativa "no estar suspendido".

5. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales e instrumentos internacionales que se estiman violados.** La Comisión promovente señaló que los artículos cuya invalidez demanda, resultan violatorios de las siguientes disposiciones de orden constitucional y convencional:

Instrumento Normativo	Artículos
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	• 1, 5, 14, 16, 18 y 20, inciso B, fracción I, 32 y 35, fracción VI.
Convención Americana sobre Derechos Humanos	• 1, 2, 8, 9 y 24.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	• 2, 14.2, 15 y 26.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	• 2, 4 y 6.

6. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos refirió como derechos fundamentales vulnerados, los que a continuación se indican:



- Derecho a la igualdad y no discriminación.
- Derecho de libertad de trabajo.
- Derecho de ocupar un cargo público.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Debido proceso.
- Principio de presunción de inocencia.
- Principio de reinserción social.
- Principio de legalidad.
- Obligación del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos.

7. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como apartado de introducción y conceptos de invalidez, los argumentos que enseguida se sintetizan:

#### Apartado introductorio

- El medio de control de la constitucionalidad se promovió para garantizar los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, de acceso a cargo público, la libertad de trabajo, a la seguridad jurídica, así como los principios de presunción de inocencia, de reinserción social y de legalidad, los cuales se encuentran reconocidos en nuestra Ley Fundamental.
- La impugnación de los artículos 23, fracción XXIII y 35, fracción V, deriva del hecho de que posibilitan a las autoridades de la fiscalía el **aseguramiento de bienes sin previa autorización judicial**.
- La impugnación de los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI, y 86, apartado A, fracción VIII, radica en que al exigir "no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa", **transgreden el derecho a la presunción de inocencia**, al excluir a quienes son sujetos a un procedimiento de ese tipo, sin que medie una resolución al respecto;



además de que al requerirse no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme, transgreden el **derecho de acceder a un cargo público**, en perjuicio de quienes ya han cumplido con la sanción correspondiente, obstruyendo además la posibilidad de reintegrarse a la sociedad.

- En cuanto a los artículos 74, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento", 75, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento", 85, apartado A, fracción I, en las porciones normativas "por nacimiento" y "sin tener otra nacionalidad", y 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento", son **discriminatorios al exigir la calidad de ciudadanía mexicana por nacimiento**, anulando la posibilidad de que las personas mexicanas por naturalización puedan acceder a dichos cargos públicos, aunado a que poder exigir dicha calidad para determinados cargos es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

### Primer concepto de invalidez.

**Los artículos 23, fracción XXIII, y 35, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, al establecer las facultades de diversas unidades administrativas de la FISCALÍA de dicha entidad federativa para ordenar el aseguramiento de bienes *motu proprio* sin que exista control judicial previo, vulneran los derechos de seguridad jurídica y debido proceso, así como los principios de legalidad y de presunción de inocencia.**

## A. Derechos y principios que se estiman vulnerados.

### I. Derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

- El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad son 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.

### II. Debido proceso.

- La Primera Sala ha sostenido que dentro de las garantías del debido proceso existen dos núcleos; el primero de ellos identificado como "*núcleo duro*", el cual debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional; el segundo, se refiere a las garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado.



- Respecto al núcleo duro, la Primera Sala ha señalado que se compone de las garantías del debido proceso que aplican para cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional. Este conjunto de derechos son los que se han identificado como formalidades esenciales del procedimiento, que integra la "*garantía de audiencia*", los cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica de forma definitiva.

- Por su parte, el diverso núcleo de garantías, hace referencia comúnmente al elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Así, dentro de esta última categoría de instrumentos del debido proceso, se identifican dos especies:

- La primera, que corresponde a todas las personas, independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio.

- La segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras.

### **III. Presunción de inocencia.**

- El principio de presunción de inocencia se encuentra reconocido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Norma Suprema, así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 11.1, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su numeral 8.2, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2.



- La Primera Sala ha establecido que *"... el derecho fundamental a la presunción de inocencia como regla de trato, en su vertiente extraprocesal, debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y determina, por ende, el derecho a que no se apliquen las consecuencias o los efectos jurídicos anudados a hechos de tal naturaleza. Asimismo, es necesario señalar que la violación a esta vertiente de la presunción de inocencia puede emanar de cualquier agente del Estado ..."*.

- La obligación del Estado consistente en presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, se extiende también a situaciones extraprocesales. En este entendido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha extendido el ámbito de protección de la presunción de inocencia no sólo en cuestión de procedimientos penales, sino a otras materias, particularmente la que corresponde al derecho administrativo sancionador.

## **B. Análisis de constitucionalidad de las normas impugnadas.**

- Partiendo del análisis de la reforma constitucional en materia procesal penal publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, el Tribunal Pleno consideró que la intervención de los Jueces de Control en la autorización de las técnicas de investigación es la regla y que sólo por excepción ésta no se requiere.

- Las normas impugnadas permiten: *"ordenar el aseguramiento de bienes propiedad del imputado, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, o dueños beneficiarios o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga al producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo cuando éstos hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado."*

- En palabras del Alto Tribunal: *"una afectación de esta naturaleza y alcan- ces, por más que se trate de un acto de molestia (provisional) y no de privación (definitivo), restringe el derecho de propiedad y de seguridad jurídica de las per- sonas y, por lo mismo, debe someterse al escrutinio y decisión de un Juez im- parcial que objetivamente determine sobre la procedencia de la medida a la luz de las circunstancias y hechos del caso."*



- Las normas impugnadas resultan inconstitucionales, en virtud de que permiten que algunas de las unidades internas de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo puedan ordenar directamente el aseguramiento de bienes de las personas imputadas, **sin que se prevea la solicitud de autorización previa al órgano jurisdiccional correspondiente.**

- Debe tenerse especial atención al verbo rector de las normas controvertidas, pues éstas refieren que las autoridades tendrán la facultad de "**ordenar**" el aseguramiento de bienes, no así "**solicitar**" la implementación de dicha medida.

- Tampoco se advierte que, de alguna u otra forma, su aplicación esté sujeta a la autorización judicial previa, de ahí que se estime que las normas contravienen la jurisprudencia que sentó ese Tribunal Constitucional al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014.

### Segundo concepto de invalidez.

Los artículos impugnados establecen como requisito para ocupar ciertos cargos públicos en la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo **no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa**, así como **no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público.**

Asimismo, al establecer como requisito la calidad de mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos en la Fiscalía local se excluye a aquellas personas cuya nacionalidad es adquirida por naturalización, vulnerando los derechos a la igualdad, no discriminación y a dedicarse a cualquier profesión, industria, comercio o trabajo lícitos.

- La Comisión accionante estima que los artículos impugnados que establecen como requisito para ocupar ciertos cargos públicos en la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo "**no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa**", así como "**no haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme**" como servidor público, vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de trabajo y de acceso a un empleo público, al excluir de manera injustificada a aquellas personas que cometieron una falta administrativa (incluso no grave) y que hayan sido sancionadas con destitución o inhabilitación temporal.



- Señala que impedir el acceso a dichos cargos a las personas que se encuentran sujetas a un procedimiento, sin que haya sido acreditada su responsabilidad administrativa, vulnera el principio de presunción de inocencia.

- Menciona que existe incompatibilidad con el bloque de constitucionalidad mexicano de los artículos 74, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y VII, 75, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracciones I, en las porciones normativas "*por nacimiento*" y "*sin tener otra nacionalidad*", y XI, y 86, apartado A, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*" y VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, toda vez que el contenido de esas disposiciones resulta discriminatorio y contrario al derecho a acceder a un cargo público, además, en algunos casos, a los principios de presunción de inocencia y reinserción social; así como las fracciones impugnadas de los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI, y 86, apartado A, fracción VIII, resultan inconstitucionales, excepto en las respectivas porciones normativas que establecen como requisito "*No estar suspendido*" para ejercer los cargos en cuestión.

**A. Inconstitucionalidad de los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI y 86, apartado A, fracción VIII, excepto en las porciones normativas "No estar suspendido" de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.**

- **Vulneración al derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación.**

- La Comisión Nacional accionante estima que las normas son discriminatorias con base en categorías sospechosas, consistentes en la condición social y jurídica de las personas que se encuentran bajo un procedimiento de responsabilidad administrativa o han sido en algún momento destituidos o inhabilitados pues quienes se encuentren, en las situaciones señaladas, serán excluidas de la posibilidad para desempeñar los cargos de vice fiscal, director general, coordinador general, titular de los centros y de las fiscalías especializadas, fiscal del Ministerio Público, policía de investigación y perito en la Fiscalía General quintanarroense.



- Aduce que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

- Menciona que el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, sostuvo que cuando una norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio de la medida legislativa.

- Indica que las normas impugnadas no justifican una finalidad imperiosa ni constitucionalmente válida, ya que, no aprueban un juicio estricto de proporcionalidad o razonabilidad; además, considera que esa situación forma parte de la vida privada de una persona en su pasado y proyección social, por lo que no es dable que por esa razón se excluya a las personas para participar activamente en los asuntos que le atañen a su comunidad, en ese sentido, una vez que la persona ha compurgado su sanción administrativa, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reintegrarse en la sociedad, pues ha quedado saldada su conducta lesiva.

- **Transgresión al principio de presunción de inocencia.**

- Señala que los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI, y 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, al exigir no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa como requisito para ejercer los cargos referidos, generan una transgresión al principio de presunción de inocencia.

- Indica que esta Corte ha considerado que los principios aplicables en materia penal también resultan aplicables en materia de derecho administrativo sancionador.



- Expone que la obligación del Estado consistente en presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su responsabilidad, se extiende también a situaciones extraprocesales. Así, el derecho o principio de presunción de inocencia no sólo se desarrolla dentro del ámbito procesal oponible a los órganos del Estado encargados de realizar las tareas jurisdiccionales, sino también exige que el Estado no condene o emita juicio ante la sociedad a una persona hasta en tanto no se acredite su responsabilidad.

- Precisa que la Constitución Federal reconoce el principio de presunción de inocencia en su artículo 20, apartado B, fracción I, así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es Parte, como la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en su numeral 8.2, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14.2.

- Menciona que se trata de personas que no han sido declaradas responsables administrativamente por un Juez o por autoridad competente y que, por tanto, su falta de probidad o su reputación no ha sido comprobada.

- Aduce que las normas impugnadas generan un espectro de discriminación, que tiene como consecuencia una exclusión de las personas que se encuentran en tal condición, y que por tanto no podrán acceder a los empleos aludidos.

- Expone que el establecimiento de una limitante basada en una razón injustificada y desproporcional impide el ejercicio del derecho a dedicarse al trabajo que a cada persona le acomode, al imposibilitar el aspirar a los cargos públicos de vicesfiscal, director general, coordinador general, titular de los centros y de las fiscalías especializadas, fiscal del Ministerio Público, policía de investigación y perito, lo que implica que las normas impugnadas resulten inconstitucionales.

- **Transgresión al derecho a ocupar un cargo público.**

- De una interpretación armónica y sistemática de los artículos 1o., 5o. y 35 de la Constitución, se desprende que todas las personas, en un plano de igualdad, pueden dedicarse a la actividad lícita que sea de su preferencia.

- Menciona que el precepto 5o. de la Constitución General, establece que cualquier persona, sin ningún impedimento, podrá dedicarse a la profesión,



industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos; con ello, es importante tener en cuenta que, en el marco de la Ley Fundamental, por ninguna razón se le impide a alguna persona que tenga la calidad ciudadana, dedicarse al empleo que sea de su preferencia.

- Las normas impugnadas, resultan contradictorias con la Constitución Federal al prohibir la libertad del trabajo y acceso a un cargo público a aquellas personas que hayan sido sancionadas administrativamente, pues no justifican de forma razonable dicha exigencia. Máxime que las obligaciones del Estado no sólo emanan de la propia Ley Fundamental, sino también derivan de sus responsabilidades internacionales adquiridas en materia de derechos humanos.

- Indica que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que todo proceso de nombramiento de un cargo en la administración pública, debe tener como función no sólo la selección según los méritos y calidades del aspirante, sino el aseguramiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público. En consecuencia, se debe elegir al personal exclusivamente por el mérito personal y su capacidad profesional, a través de mecanismos objetivos de selección y permanencia que tengan en cuenta la singularidad y especificidad de las funciones que se van a desempeñar.

- Así, el Tribunal Interamericano ha enfatizado que los procedimientos de nombramiento de las servidoras y los servidores públicos tampoco pueden involucrar privilegios o requisitos irrazonables, pues la igualdad de oportunidades se garantiza a través de una libre concurrencia; de tal forma que todas las personas ciudadanas que acrediten los requisitos determinados en la ley deben poder participar en los procesos de selección sin ser objeto de tratos desiguales y arbitrarios. Por tanto, no son admisibles las restricciones que impidan o dificulten llegar al servicio público con base en sus méritos.

- Ahora bien, el derecho al trabajo, como derecho humano de naturaleza social, se encuentra reconocido en el artículo 123 de la Constitución Federal y, en aras de proteger su ejercicio en un plano de igualdad, el Estado mexicano tiene la obligación de remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otro carácter que impidan a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en las mismas condiciones frente a otro conjunto de personas o grupo social.



- El derecho fundamental al trabajo, también involucra de manera específica en el caso concreto, el de acceder a un cargo público, el cual de igual forma debe ser garantizado en un marco de igualdad, eliminando todos aquellos obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas acceder al servicio público con base en requisitos injustificados, como ocurre con la disposición impugnada.

- Estima que las disposiciones impugnadas que establecen como requisito no haber sido "destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", resultan inconstitucionales, puesto que las sanciones de destitución e inhabilitación proceden incluso por la comisión de una falta administrativa no grave, aunado a que, las personas que han sido sancionadas y han cumplido la misma, deben quedar en posibilidad de ejercer un cargo público, pues, como se ha expuesto, se trata de un derecho fundamental.

- **Esto significa que las personas que hayan sido suspendidas, destituidas o sancionadas** económicamente por la comisión de una falta administrativa grave o no grave, una vez que han cumplido con las mismas, no existe justificación para que se les impida ejercer los cargos en cuestión. Es así que tales requisitos resultan injustificados, desproporcionales y discriminatorios, pues las personas que ya cumplieron este tipo de sanciones administrativas deben encontrarse en la posibilidad de ejercer de nuevo un cargo público.

- Por tanto, expone que establecer de forma genérica y absoluta que no podrán aspirar a ejercer la titularidad de los cargos referidos todas aquellas personas que hayan sido sancionadas con inhabilitación o destitución administrativas para el desempeño de empleo, cargo o comisión en el servicio público, mediante resolución que haya causado Estado, sin importar el tipo de falta que dio lugar a la referida sanción, así como tampoco la temporalidad de la misma, constituye un requisito injustificado, pues ello no significa que referidas personas aspirantes no son aptas para desempeñarse en los cargos de mérito.

**B. Discriminación por origen nacional. Artículos 74, fracción I, 75, fracción I, 85, apartado A, fracción I, y 86, apartado A, fracción I, en las porciones normativas que indican "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.**



- Resulta excesiva e injustificada la exigencia de contar con la calidad de mexicano por nacimiento para ocupar los cargos de vice fiscal, director general, coordinador general, titular de los centros y de las fiscalías especializadas, policía de investigación y perito, pues se coloca a las personas mexicanas por naturalización en una situación de exclusión respecto de aquellos connacionales que adquirieron la nacionalidad por nacimiento, lo que constituye concretamente una forma de discriminación por origen nacional prohibida por el artículo 1o. constitucional. Si bien la Norma Fundamental establece la posibilidad de reservar determinados cargos y funciones a las personas mexicanas por nacimiento, dicha reserva debe cumplir con ciertos estándares.

- En consecuencia, las disposiciones impugnadas se traducen en medidas que discriminan a las personas mexicanas por naturalización en el acceso a cargos y funciones públicas que constitucionalmente no están reservadas a aquellas mexicanas por nacimiento, por lo que vulneran el derecho humano a elegir libremente un trabajo lícito, cuando cumpla con las condiciones de idoneidad y capacidades.

- Conforme al artículo 34 constitucional, son ciudadanos los que tienen la nacionalidad mexicana, ya sea adquirida por nacimiento o naturalización, hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir. Lo anterior se traduce en que las personas ciudadanas mexicanas por naturalización tienen todos los derechos y obligaciones que establece la Constitución Federal, incluyendo los derechos a dedicarse a la profesión o trabajo que le acomode, siendo lícitos, así como a poder ser nombradas para cualquier empleo o comisión del servicio público, que no esté reservado constitucionalmente o por leyes del Congreso de la Unión para las personas mexicanas por nacimiento.

### **1. Reserva exclusiva de cargos públicos.**

- La Constitución General, en su artículo 32 señala que habrá cargos y funciones para los que se requiere la calidad de mexicano por nacimiento, restricción que sólo será aplicable cuando por disposición expresa de la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano se establezca dicha reserva, así como en los casos que señalen otras leyes del Congreso de la Unión.



- Ahora bien, 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 exigir un requisito de nacionalidad por nacimiento para determinados cargos deriva de que el ejercicio de éstos 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 y funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros.

- En este sentido, además de los casos expresamente señalados por la Constitución General, el legislador federal puede determinar los cargos y funciones en las que se podrá requerir la nacionalidad mexicana por nacimiento, sin embargo, la libertad de configuración legislativa no es absoluta, debiendo satisfacer el criterio de razonabilidad en relación con las funciones de los cargos de que se trate.

- Al respecto, ese Tribunal en Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2008, estimó que la facultad de configuración legislativa contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal, no es irrestricta.

- De la lectura de la ley controvertida se advierte que los cargos referidos no justifican la restricción que imponen las normas, ya que ninguno de ellos resulta razonable, en virtud de que no buscan asegurar la soberanía y la seguridad del país, bajo la salvaguarda de conceptos como la lealtad e identidad nacionales, características que ha enunciado esa Suprema Corte de Justicia de la Nación para que esa distinción sea válida.

- Por tanto, las funciones que desempeñan las personas que ocuparán el cargo de vice fiscal, director general, coordinador general, titular de los centros y de las fiscalías especializadas, policía de investigación y perito en el Estado de Quintana Roo, no persiguen la finalidad de la reserva prevista en el artículo 32 de la Constitución Federal, en virtud de que las mismas no guardan vinculación con ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la Soberanía Nacional o defensa de ésta, ni se corresponden con las atribuciones de los titulares de los Poderes de la Unión.



- Esto es así pues las funciones del cargo de vice fiscal, director general, coordinador general, titular de los centros y de las fiscalías especializadas, policía de investigación y perito no van encaminadas a satisfacer una finalidad constitucionalmente válida para reservar el acceso únicamente a las personas mexicanas por nacimiento, como sería asegurar la soberanía o seguridad nacional, por lo que la norma impugnada, se constituye como una medida arbitraria que coloca a aquellas personas mexicanas por naturalización en una situación de discriminación.

- Argumenta que la restricción que establecen las normas impugnadas para acceder a los cargos públicos referidos no es constitucionalmente válida, pues la distinción entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para ejercer un cargo debe necesariamente guardar vinculación con las funciones a desempeñar para asegurar el objetivo que se persigue en el artículo 32 constitucional.

- Aduce que las normas impugnadas vulneran el derecho contemplado en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, que se refiere al acceso de cualquier ciudadano mexicano a la ocupación de cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes y, siendo que por dichas calidades deben entenderse méritos y capacidades, resulta claro que la norma es inconstitucional, pues el adquirir la nacionalidad por naturalización o tener doble y hasta múltiple nacionalidad no es un elemento que pueda influir en méritos o capacidades de una persona.

- Expone que, sobre este punto, el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en la tesis de jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), de título y subtítulo: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS."

- En ese tenor, por regla general, no debe existir distinción entre las personas mexicanas por nacimiento y aquellas por naturalización, con excepción de los cargos expresamente reservados por la Constitución Federal, así como los que, de igual forma, establezca el Congreso de la Unión a través de leyes, siempre y cuando se ponga en riesgo la soberanía nacional.



- En este sentido, resulta inconstitucional restringirle a una persona naturalizada el acceso a los cargos de vice fiscal, director general, coordinador general, titular de los centros y de las fiscalías especializadas, policía de investigación y perito, por no poseer la nacionalidad mexicana por nacimiento, toda vez que no sólo se le está privando del derecho de acceso a los cargos públicos, del que es titular por gozar de la ciudadanía mexicana, sino que tal restricción sucede en atención a una situación totalmente discriminatoria, toda vez que la condición de ser mexicano por nacimiento no puede ser considerada como una "calidad" para efectos de dicho precepto constitucional, ya que no hace referencia a aptitudes, habilidades o idoneidades, por el contrario, alude a factores extrínsecos que no tienen nada que ver con las capacidades de una persona para desempeñar los cargos públicos.

## **2. Origen nacional como una categoría sospechosa protegida por el artículo 1o. constitucional.**

- El artículo 1o. constitucional establece el mandato hacia todas las autoridades de abstenerse de emitir distinciones o exclusiones arbitrarias entre las personas, basadas en los criterios enunciados en el último párrafo de éste, lo que constituye el principio de igualdad y la prohibición de que, en el ámbito legislativo, los Congresos emitan normas discriminatorias.

- La norma impugnada no justifica una finalidad imperiosa, ni constitucionalmente válida, ya que del contenido integral de Ley de Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, se observa que tiene por objeto establecer las atribuciones, organización y funciones de la Fiscalía Estatal, como organismo autónomo, así como a los órganos que la integran, para el despacho de asuntos que al Ministerio Público, la Policía de Investigación y los Servicios Periciales le fueron conferidos por su sistema jurídico local.

- Así, las normas impugnadas no resisten un juicio de proporcionalidad o razonabilidad, puesto que la restricción a la participación de las personas naturalizadas mexicanas en la selección de las personas que se desempeñarán como vice fiscal, director general, coordinador general, titular de los centros y de las fiscalías especializadas, policía de investigación y perito en el Estado de Quintana Roo, no obedece a ninguna razón objetiva, ya que el único criterio que se advierte de la ley para realizar la distinción es el origen nacional.



- En esta tesis, la norma resulta discriminatoria, pues excluye, sin base constitucional, a la ciudadanía mexicana por naturalización del acceso a un cargo público, toda vez que, al tener la calidad de ciudadanas y ciudadanos mexicanos, deben tener el mismo trato que los nacionales por nacimiento.

- Sobre estos aspectos destaca, la Recomendación General No. XXX sobre la discriminación contra los no ciudadanos del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> "I. Responsabilidades de los Estados Partes en la convención

"1. En el párrafo 1 del artículo 1 de la convención se define la discriminación racial. En el párrafo 2 del artículo 1 se prevé la posibilidad de distinguir entre ciudadanos y no ciudadanos. El párrafo 3 del artículo 1 declara que las disposiciones legales de los Estados Partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización no podrán establecer discriminación contra ninguna nacionalidad en particular;

"...

"3. En virtud del artículo 5 de la convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en el goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Aunque algunos de esos derechos, como el derecho de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, pueden limitarse a los ciudadanos, los derechos humanos deben, en principio, ser disfrutados por todos. Los Estados Partes se obligan a garantizar la igualdad entre los ciudadanos y no ciudadanos en el disfrute de esos derechos en la medida reconocida en el derecho internacional;

"4. Con arreglo a la convención, la diferencia de trato basada en la ciudadanía o en la condición de inmigrante constituirá discriminación si los criterios para establecer esa diferencia, juzgados a la luz de los objetivos y propósitos de proporcionales al logro de ese objetivo. La diferenciación, en el ámbito del párrafo 4 del artículo 1 de la convención, con medidas especiales no se considera discriminatoria;

"...

"Recomienda, basándose en estos principios generales, que los Estados Partes en la convención, con arreglo a sus circunstancias específicas, adopten las medidas siguientes:

"1. Medidas de carácter general

"6. Examinar y revisar la legislación, según proceda, a fin de garantizar que esa legislación cumpla plenamente la convención, en particular en relación con el disfrute efectivo de los derechos mencionados en el artículo 5, sin discriminación alguna;

"7. Garantizar que las garantías legislativas contra la discriminación racial se aplican a los no ciudadanos, independientemente de su condición de inmigrantes, y que la aplicación de la legislación no tiene ningún efecto discriminatorio sobre los no ciudadanos;

"8. Prestar mayor atención a la cuestión de la discriminación múltiple con que se enfrentan los no ciudadanos, en particular respecto de los hijos y cónyuges de los trabajadores no ciudadanos, abstenerse de aplicar normas distintas de trato a las mujeres no ciudadanas que son cónyuges de ciudadanos y a los varones no ciudadanos que son cónyuges de ciudadanas, informar, en su caso, sobre esas prácticas y tomar todas las medidas que sean necesarias para suprimirlas;

"9. Velar por que las políticas no tengan el efecto de discriminar contra las personas por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico;



8. CUARTO.—**Registro y turno.** Por acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente con el número **111/2019**; y determinó turnarlo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para instruir el procedimiento respectivo.

9. QUINTO.—**Admisión y trámite.** Mediante diverso proveído de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y requirió a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Quintana Roo, para que rindieran sus respectivos informes.

10. SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo Local.** Mediante escrito presentado el catorce de noviembre de dos mil diecinueve,<sup>3</sup> el presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la XVI Legislatura del Estado de Quintana Roo, rindió informe en el que, esencialmente, se limitó a transcribir los artículos impugnados y relacionó los documentos afines a los antecedentes legislativos que como anexo, indicó se acompañaban al efecto.

11. SÉPTIMO.—**Informe del Poder Ejecutivo Local.** Al rendir su informe, en representación del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, el Encargado de la Consejería Jurídica de dicha entidad federativa, refirió esencialmente, lo siguiente:

- Es cierto que el titular del Estado de Quintana Roo promulgó y publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto 357, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el trece de septiembre de dos mil diecinueve, y en especial, los artículos impugnados en la presente acción de inconstitucionalidad.

- La demanda es improcedente e inverosímil, ya que es producto de una grave parcialidad en la apreciación de las cosas, que se recrudece al concebir

"10. Velar por que las medidas que se tomen en la lucha contra el terrorismo no discriminen, por sus fines o efectos, por motivos de raza, color, ascendencia u origen nacional o étnico, y que los no ciudadanos no se vean sometidos a las caracterizaciones o estereotipos raciales o étnicos; ..."

<sup>3</sup> En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.



los llamados derechos humanos de una sola literalidad, y que aun cuando la imponente lo niegue y alegue lo contrario, el fin que se persigue, de obtener la razón, es el debilitamiento de las instituciones, en este caso de la procuración de justicia, y un sesgo en el Estado de derecho a lo que todo gobernado debe ceñirse.

- Las normas impugnadas son legales y no contravienen los preceptos constitucionales o convencionales ni los derechos fundamentales que estima violados la accionante, ya que fueron realizados en cumplimiento a la obligación que establecen los artículos 69 y 91, fracciones I, II y XIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; 4o., párrafo primero y 7o., fracción II, de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

- La promulgación y la publicación que constituye el acto que reclama la parte actora, se realizó en estricta observancia y cumplimiento de las obligaciones que a dicha autoridad le impone la Ley Suprema del Estado de Quintana Roo. Contrario sensu de lo interpretado por la parte actora en su demanda, los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen el derecho de libre determinación, de su condición política y de proveer a su libre arbitrio su desarrollo económico, social y cultural.

- El Estado es quien debe proveer y establecer el proceso, procedimiento y/o requisitos necesarios para la designación de los elementos que conformarán la estructura humana de las instituciones encargadas de la procuración de justicia y demás acciones a cargo de la Fiscalía General del Estado. El fin ulterior de la procuración de justicia e investigación del delito es a favor de los gobernados, por lo que es esencial la exigencia establecida en la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, de que éste deposite esa prerrogativa en profesionales de derecho y/o ciudadanos con ciertas cualidades.

- Los gobernados necesitados de procuración de justicia también tienen derechos fundamentales a la seguridad jurídica, propiedad, seguridad y libertad, por lo que debe prevalecer el derecho de las mayorías y del interés general al de aquellos aspirantes a ostentar los cargos públicos de la fiscalía, ya que, de no hacerlo así, se violarían los artículos 14 y 16 constitucionales, de donde deriva lo inoperante e infundado de los conceptos de invalidez y la improcedencia de la acción intentada.



- No existe violación al derecho de igualdad, puesto que se trata de requisitos para aspirar al ejercicio de la procuración de justicia, lo que no puede ser entendido como una prohibición a la libertad de profesión.

- Tampoco existe violación al principio de presunción de inocencia, al establecer los artículos impugnados como requisito de todo aspirante a ocupar dichos cargos que no se encuentre suspendido, ni haya sido destituido o inhabilitado por resolución firme, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local pues atiende a los intereses de la mayoría de los gobernados.

- El ejercicio de los funcionarios que tiene a su cargo la investigación de los delitos y el esclarecimiento de los hechos; así como otorgar una procuración de justicia eficaz, efectiva, apegada a derecho, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune se requiere una imagen honesta que genere confianza en quienes por necesidad acuden a la Fiscalía General del Estado.

- Los conceptos de invalidez en los que la accionante estima violados los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso resultan inatendibles, ya que no expone razonamiento alguno para combatir los preceptos normativos impugnados y contrario a lo que aduce la promovente el legislador precisamente buscó otorgar legalidad y seguridad jurídica a los gobernados.

12. OCTAVO.—**Instrucción.** En acuerdos dictados los días quince<sup>4</sup> y veintinueve<sup>5</sup> de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro Instructor tuvo a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Quintana Roo, rindiendo los informes que les fueron solicitados, quedando los autos a la vista de las partes para efectos de que pudieran formular sus alegatos.

13. NOVENO.—**Pedimento que formula el fiscal general de la República.** Por escrito presentado el nueve de diciembre de dos mil diecinueve,<sup>6</sup> Alejandro

<sup>4</sup> Legislativo del Estado de Quintana Roo por conducto de su representante legal.

<sup>5</sup> Ejecutivo del Estado de Quintana Roo por conducto de su encargado de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado.

<sup>6</sup> En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.



Gertz Manero, fiscal general de la República, formuló pedimento en el que en síntesis manifestó:

- Respecto al primer concepto de invalidez manifestó que es fundado, pero no por las consideraciones hechas valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sino porque tanto la autoridad emisora como la promulgadora, **invadieron la esfera competencial del Congreso de la Unión relativa a expedir la legislación única en materia procedimental penal**, establecida en el artículo 73, fracción, inciso c), de la Constitución Federal.

- Lo anterior, porque este Alto Tribunal, ha determinado que a partir de la reforma constitucional del ocho de octubre de dos mil trece, **el Congreso de la Unión es la autoridad que tiene la facultad de emitir la legislación única en materia procedimental penal**, la que de ninguna forma puede ser reproducida en las leyes locales.

- Además, a partir de la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, se determinó la invalidez del artículo 249 del Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que, a partir de ello, **el Ministerio Público ya no tiene la facultad de ordenar directamente el aseguramiento de bienes** propiedad del o los imputados.

- Respecto al segundo concepto de invalidez, son infundadas las manifestaciones de la accionante, por cuanto se refiere a los requisitos para ocupar los cargos de vice fiscal, director general, coordinador general o titular de los centros y de las fiscalías especializadas, fiscal del Ministerio Público, policía de investigación y perito de la Fiscalía Estatal, consistentes en no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público.

- Lo anterior, ya que, por las funciones conferidas, **los requisitos que la ley exige para ocupar dichos cargos, pueden ser más estrictos** que la generalidad de los casos, dada la naturaleza especial de la función. Para ello, se desarrolla en el pedimento un test de proporcionalidad de las normas impugnadas que concluye con su constitucionalidad.



• Por cuanto hace al requisito impuesto para ciertos cargos, consistente en tener **nacionalidad mexicana por nacimiento**, se refiere que lo alegado por la accionante es fundado, dado el efecto discriminatorio de dichas normas.

14. DÉCIMO.—**Alegatos.** Mediante escrito recibido el dos de enero de dos mil veinte,<sup>7</sup> el Delegado de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,<sup>8</sup> hizo valer los alegatos que estimó pertinentes, los cuales, por acuerdo de tres de enero de dos mil veinte, se determinó agregar a los autos.

15. DÉCIMO PRIMERO.—**Cierre de instrucción.** Por acuerdo de diez de enero de dos mil veinte, atendiendo a que había transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formular alegatos, el Ministro Instructor determinó el cierre de la instrucción a efecto de que se procediere a la elaboración del proyecto de resolución respectivo.<sup>9</sup>

#### CONSIDERANDO:

16. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, planteó la posible contradicción entre diversos artículos de la **Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo**<sup>10</sup> y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>7</sup> En la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Máximo Tribunal. Depositado el doce de abril de dos mil diecinueve.

<sup>8</sup> Licenciado José Cuauhtémoc Gómez Hernández.

<sup>9</sup> Con apoyo en los artículos 67, párrafo primero, y 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>10</sup> Expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, el trece de septiembre de dos mil diecinueve.



17. SEGUNDO.—**Precisión de las normas impugnadas.** De la lectura integral del escrito de demanda, es posible concluir que las normas impugnadas del ordenamiento en cuestión, son las siguientes:

Artículo	Apartado	Fracción	Porción normativa
23		XXIII	• La totalidad de la fracción.
35		V	• La totalidad de la fracción.
74		I	"por nacimiento"
74		VII	"ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local"
75		I	"por nacimiento"
75		VI	"ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local"
84	A	VIII	"ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local"
85	A	I	"por nacimiento"
85	A	I	"sin tener otra nacionalidad"
85	A	XI	"ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local"
86	A	I	"por nacimiento"
86	A	VIII	"ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local"

18. TERCERO.—**Oportunidad.** La demanda de acción de inconstitucionalidad objeto de este asunto, fue presentada en tiempo.



19. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal<sup>11</sup> dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

20. En el caso, las normas generales que se impugnan, contenidas en la **Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo**, fueron publicadas en el Periódico Oficial de la entidad el viernes trece de septiembre de dos mil diecinueve.

21. Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad **inició el sábado catorce de septiembre** del mismo año y **venció el domingo trece de octubre** de la referida anualidad, por lo que, siendo ese día inhábil, la demanda podía presentarse a más tardar el lunes **atorce de octubre de dos mil diecinueve**.

22. Luego, si la demanda se presentó precisamente el día de vencimiento del plazo, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede concluirse que la misma resulta **oportuna**.

23. CUARTO.—**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 las Legislaturas estatales que estime violatorias de los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte.

<sup>11</sup> **"Artículo 60**. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."



24. En el caso, el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad está firmado por Luis Raúl González Pérez, quien demostró tener el carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante el oficio DGPL-1P3A.-4858, de fecha trece de noviembre de dos mil catorce, emitido por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.<sup>12</sup>

25. Como ya se refirió, se impugnan preceptos de la **Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo**, expedida por la Legislatura de esa entidad federativa.

26. En la impugnación, se aduce la violación a los derechos humanos de igualdad, no discriminación, libertad de trabajo, seguridad jurídica, debido proceso, presunción de inocencia, legalidad, acceso a cargos públicos, reinserción social y de obligación del Estado de proteger y garantizar los derechos humanos.

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

28. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Una lectura de los informes que rinden las autoridades demandadas, permite advertir que, sólo el representante del Poder Ejecutivo del Estado, hizo valer como posibles argumentos orientados a sustentar la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad, los siguientes:

Argumento de improcedencia	Documento
" <b>Argumento 1.</b> La promulgación y publicación de los decretos que contienen las normas impugnadas son legales y no contravienen de forma alguna los citados preceptos constitucionales y convencionales, ni los derechos fundamentales que estima violados la accionante, ya que <b>fueron realizados en cumplimiento a la obligación que, conforme a lo establecido por los artículos 69,</b>	Informe del <b>Ejecutivo</b> del Estado de Quintana Roo.  Foja 3

<sup>12</sup> Foja 69 del expediente.



<p>91, fracciones I, II y XIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo; 4o., párrafo primero y 7o., fracción II de la Ley del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, tiene el suscrito como Gobernador del Estado, de promulgar y publicar en el Periódico Oficial del Estado los decretos expedidos por la Legislatura del Estado de Quintana Roo."</p>	
<p>"<b>Argumento 2.</b> La demanda es <i>improcedente</i> e inverosímil, ya que la citada demanda al parecer es producto de una grave parcialidad en la apreciación de las cosas, que se recrudece al concebir los llamados derechos humados de una sola literalidad, y que aun cuando la impetrante lo niegue y alegue lo contrario, el fin que se persigue, de obtener la razón, es el <b>debilitamiento de las instituciones, en este caso de la procuración de justicia</b>, y un sesgo en el Estado de derecho a lo que todo gobernado debe ceñirse."</p>	<p>Informe del <b>Ejecutivo</b> del Estado de –Quintana Roo.</p> <p>Foja 5</p>
<p>"<b>Argumento 3.</b> Los gobernados necesitados de procuración de justicia también tienen derechos fundamentales a la seguridad jurídica, propiedad, seguridad y libertad, por lo que <b>debe prevalecer el derecho de las mayorías y del interés general al de aquellos aspirantes a ostentar los cargos públicos de la fiscalía</b>, ya que, de no hacerlo así, se violarían los artículos 14 y 16 constitucionales, de donde deriva lo inoperante e infundado de los conceptos de invalidez y la <i>improcedencia</i> de la acción intentada."</p>	<p>Informe del <b>Ejecutivo</b> del Estado de –Quintana Roo.</p> <p>Foja 13</p>

29. En cuanto al **argumento 1**, referido a que el Ejecutivo Local, sólo cumplió con su obligación constitucional para promulgar y publicar en el Periódico Oficial del Estado los decretos expedidos por la Legislatura del Estado de Quintana Roo, el mismo debe desestimarse como causal de improcedencia, toda vez que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en una acción de inconstitucionalidad, por lo



que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.<sup>13</sup>

30. Por cuanto hace a los **argumentos 2 y 3**, los mismos también deben **desestimarse**, ya que es evidente que los mismos están referidos a la solución de fondo del asunto y no a su procedencia, pues lo que se infiere, es que las normas impugnadas no resultan inconstitucionales, porque debe prevalecer el derecho de las mayorías y el interés general al de los aspirantes a los cargos públicos en cuestión, además de que se indica que la demanda aprecia parcialmente las cosas y que la accionante, buscando obtener la razón, generaría el debilitamiento de las instituciones y de la procuración de justicia; situaciones que, en su caso, serían motivo del análisis de fondo de los conceptos de invalidez planteados en la demanda.<sup>14</sup>

31. SEXTO.—**Precisión de la litis.** Con base en lo hasta ahora expuesto, es posible identificar de manera destacada, tres cuestiones atinentes al fondo del asunto, susceptibles de posible análisis:

<b>Tema 1</b> Aseguramiento de bienes sin previa autorización judicial.	<ul style="list-style-type: none"><li>• 23, fracción XXIII.</li><li>• 35, fracción V.</li></ul>
<b>Tema 2</b> Exclusión de cargos públicos de quienes no son ciudadanos por nacimiento o de los mexicanos que cuentan con otra nacionalidad.	<ul style="list-style-type: none"><li>• 74, fracción I, en la porción normativa: "por nacimiento".</li><li>• 75, fracción I, en la porción normativa: "por nacimiento".</li></ul>

<sup>13</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial: Novena Época. Registro digital: 164865. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, materia constitucional, tesis P./J. 38/2010, página 1419. "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."

<sup>14</sup> Sirve de apoyo a lo anterior, el siguiente criterio jurisprudencial: Novena Época. Registro digital: 181395. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, materia constitucional, tesis P./J. 36/2004, página 865. "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 85, apartado A, fracción I, en la porción normativa: "por nacimiento".</li> <li>• 85, apartado A, fracción I, en la porción normativa: ", sin tener otra nacionalidad".</li> <li>• 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa: "por nacimiento".</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Tema 3</b></p> <p style="text-align: center;">Exclusión de cargos públicos de quienes han sido destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos o de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 74, fracción VII.</li> <li>• 75, fracción VI.</li> <li>• 84, apartado A, fracción VIII.</li> <li>• 85, apartado A, fracción XI.</li> <li>• 86, apartado A, fracción VIII.</li> </ul> <p><b><u>Porciones normativas:</u></b></p> <p><i>"ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local".</i></p>

32. Las anteriores temáticas, serán analizadas de forma específica en los considerandos séptimo, octavo y noveno siguientes.

33. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo del Tema 1.** En el presente considerando, se analiza la cuestión relativa a la invalidez solicitada por la accionante, con respecto a los artículos 23, fracción XXIII y 35, fracción V de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, en relación con el tema:

**Aseguramiento de bienes sin previa autorización judicial.**

34. Para ello, se estima conveniente partir del contenido de las normas impugnadas:



### Artículo 23, fracción XXIII

"**Artículo 23.** El titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, respecto de los asuntos materia de su competencia, ejercerá las facultades siguientes:

"...

**"XXIII. Ordenar el aseguramiento de bienes propiedad del imputado, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, o dueños beneficiarios o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga al producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo cuando éstos hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado."**

### Artículo 35, fracción V

"**Artículo 35.** La Vice Fiscalía de Asuntos Internos, tendrá a su cargo la investigación y acusación de los delitos cometidos por personas servidoras públicas de la institución en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que sean competencia de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la evaluación técnico-jurídica, supervisión y control del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables y la emisión de lineamientos institucionales para el personal que integra la Fiscalía General; así como la investigación y acusación de hechos delictivos relacionados con los delitos previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

**"V. Ordenar el aseguramiento de bienes propiedad del imputado, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, o dueños beneficiarios o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga al producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo cuando éstos hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado."**

35. Como se observa, las normas arriba transcritas, confieren facultades a autoridades de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, para "**ordenar el aseguramiento de bienes**", lo que se cuestiona por la accionante, se prevé sin necesidad de previo control judicial, ya que no se trata de una facultad para "solicitar" dicho aseguramiento, sino para ordenarlo directamente de *motu proprio*, lo que se indica, vulnera, entre otros, los derechos de seguridad jurídica, debido proceso, legalidad y presunción de inocencia.



36. Sobre ese tema, el **fiscal general de la República**, en su opinión, refiere que es fundado el primer concepto de invalidez, pero no por las consideraciones hechas valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sino por diversa causa, relacionada con la incompetencia del Congreso del Estado de Quintana Roo para expedir **legislación en materia procedimental penal**, puesto que acorde al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, sólo el Congreso de la Unión puede emitir la legislación única en la materia.

37. Pues bien, suplidos en su deficiencia los argumentos por los que la accionante plantea la invalidez de los artículos 23, fracción XXIII y 35, fracción V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, se estima que los mismos resultan **fundados**, en los términos que se derivan de la opinión formulada por la Fiscalía General de la República.

38. En efecto, este Tribunal Pleno, ha sostenido en diversos precedentes que el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, **excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto**.

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

"...

"**XXI.** Para expedir:

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

39. Entre dichos precedentes, destacan los que han invalidado diversas normas generales de los ordenamientos que a continuación se indica:



Expediente	Sesión	Ordenamiento	Tema destacado
AI 12/2014 <sup>15</sup>	07.julio.2015 <sup>16</sup>	<b>Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos.</b> <sup>17</sup>	Competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de <b>técnicas de investigación y cadena de custodia.</b>
<b>Consideración destacada</b>			

"Las normas impugnadas están regulando técnicas de investigación y la cadena de custodia, y **no obstante que no se encuentran en un ordenamiento denominado 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."

<sup>15</sup> **Ponente:** Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>16</sup> Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a la competencia para legislar en materia de trata. Los Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro Cossío Díaz anunció voto particular. La Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente. Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos. Los Ministros Luna Ramos y Pérez Dayán votaron en contra.

<sup>17</sup> **"Segundo.** Se declara la invalidez de los artículos 14, fracción I, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 y 105 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de marzo de dos mil catorce y, en vía de consecuencia, la de los artículos 148 Bis y 148 Ter del Código Penal para el Estado de Morelos, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de esa entidad."



Expediente	Sesión	Ordenamiento	Tema destacado
AI 107/2014 <sup>18</sup>	20.agosto.2015 <sup>19</sup>	<b>Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados para el Estado de Hidalgo.</b> <sup>20</sup>	Competencia del Estado de Hidalgo para regular la <b>administración y disposición de los bienes asegurados</b> , decomisados o abandonados, en los procedimientos penales.
<b>Consideraciones destacadas</b>			

"... En su concepto de invalidez el promovente aduce que los artículos 12 y 13 de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados para el Estado de Hidalgo, son inconstitucionales, en virtud de que invaden la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, previstas en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ya que dichos preceptos pretenden regular cuestiones propias del proceso penal, a pesar de que la Legislatura Estatal, por disposición constitucional, carece de atribuciones para legislar sobre esta materia; asimismo, se contraviene lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales."

"... de acuerdo con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo segundo transitorio, dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de octubre de dos mil trece, por lo que, las entidades federativas incluyendo el Estado de Hidalgo, **ya no podían expedir legislación en materia procesal penal**, ya que únicamente están facultadas para seguir aplicando la legislación estatal, hasta

<sup>18</sup> **Ponente:** Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>19</sup> **En relación con el punto resolutivo segundo:** Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas votaron en contra.

<sup>20</sup> **"Segundo.** Se declara la invalidez de los artículos 12 y 13 de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados para el Estado de Hidalgo, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el diez de noviembre de dos mil catorce, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de esa entidad."



que entrara en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales, pero **bajo ninguna circunstancia, podían expedir legislación que regule los procedimientos penales relativos al sistema acusatorio.**"

"... las normas impugnadas están regulando el procedimiento de notificación del aseguramiento y abandono de bienes, objetos o productos del delito, así como los plazos para la sustanciación de este procedimiento, pues no obstante que **no se encuentran en un ordenamiento denominado código procesal o de procedimientos, claramente se refieren a aspectos reservados al Código Nacional**, invadiendo la competencia del Congreso de la Unión, por lo que, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 12 y 13 de la Ley para la Administración de Bienes Asegurados, Decomisados o Abandonados para el Estado de Hidalgo."

Expediente	Sesión	Ordenamiento	Tema destacado
AI 15/2015 <sup>21</sup>	17.marzo.2016 <sup>22</sup>	<b>Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.</b> <sup>23</sup>	Competencia del Estado de Veracruz para regular la <b>competencia del Ministerio Público Estatal en la etapa de investigación</b> , suspendiéndola cuando el sujeto activo sea inimputable.

<sup>21</sup> **Ponente:** Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>22</sup> Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte primera, consistente en no extender la declaración de invalidez a otros artículos del ordenamiento en estudio. El Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte segunda, consistente en no dar efectos retroactivos a la invalidez decretada. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Medina Mora I., y presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

<sup>23</sup> **"Segundo.** Se declara la invalidez del artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad



### Consideraciones destacadas

"... al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión, para establecer, mediante una ley única en proceso penal y demás supuestos supracitados, **se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia.**"

"... el artículo 7, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, **tampoco pueden considerarse norma complementaria que resulte necesaria para la implementación del Código Nacional**, ... pues ... dicho precepto impugnado señala que una de las atribuciones del Ministerio Público Estatal, es suspender la investigación, en cualquier etapa de la misma, cuando observe que una persona involucrada en la comisión de un hecho delictuoso presenta signos de inimputabilidad por causas de psicosis o retraso mental; y solicitar la representación legal del imputado, que estará a cargo del defensor designado y la de un tutor especial; así como la apertura de un procedimiento especial para enfermos mentales, al Juez de la adscripción."

"Como se advierte, dicho precepto establece cuestiones procesales, ya que regula el procedimiento que debe seguir el Ministerio Público, cuando observe que una persona involucrada en la comisión de un hecho delictuoso presenta signos de inimputabilidad por causas de psicosis o retraso mental; no obstante que estas cuestiones ya se encuentran previstas en el **libro segundo "Del procedimiento", título IX "Personas inimputables", capítulo único, "Procedimiento para personas inimputables", artículos del 414 al 419 del Código Nacional de Procedimientos Penales ..."**

Expediente	Sesión	Ordenamiento	Tema destacado
AI 29/2014 <sup>24</sup>	11.abril.2016 <sup>25</sup>	<b>Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas.</b> <sup>26</sup>	Competencia del Estado de Zacatecas para regular el procedimiento penal acusatorio en temas afines a la adopción de medidas de protección.

el veintinueve de enero de dos mil quince, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de esa entidad."

<sup>24</sup> **Ponente:** Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

<sup>25</sup> Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez



### Consideraciones destacadas

"De la lectura integral del escrito presentado por la accionante, se advierte que alega la inconstitucionalidad de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas, por transgredir los artículos 14, 16, 73, fracción XXI, inciso c) y 133 de la Constitución Federal, en virtud de que el Congreso del Estado de Zacatecas **excedió su marco competencial al legislar en una materia respecto de la cual no está facultado, como es la relativa al procedimiento penal acusatorio.**"

"Como se advierte, la primera norma impugnada establece que **el procedimiento penal se conforma por las etapas** comprendidas desde la investigación inicial hasta la sentencia ejecutoriada."

"Por su parte, los numerales 24 y 25 disponen que **las decisiones de la Unidad Administrativa que decreten, nieguen, modifiquen o revoquen las medidas de protección permanentes**, deberán ser notificadas a la persona protegida, quien las podrá impugnar ante el Juez de Control dentro de los diez días posteriores a que sea notificada dicha resolución y esa impugnación podrá ser promovida por cualquier persona a quien cause perjuicio la medida de protección impuesta; sin que ello suspenda los efectos de la medida impugnada."

"Este Tribunal Pleno determina que las normas impugnadas en la presente acción constitucional son inconstitucionales por regular el procedimiento penal acusatorio no obstante que **el legislador local carece de facultades para ello.**"

---

de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes. Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte primera, consistente en no extender la declaración de invalidez a otros artículos del ordenamiento en estudio. El Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, parte segunda, consistente en no dar efectos retroactivos a la invalidez decretada. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Medina Mora I., y presidente Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

<sup>26</sup> **"Segundo.** Se declara la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el once de abril de dos mil quince, en la inteligencia de que esta declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al poder Legislativo del Estado de Zacatecas."



40. En la línea de precedentes señalada,<sup>27</sup> se ha insistido en que al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer una ley única en proceso penal, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia.

41. Al efecto, destacan las consideraciones asentadas en ese sentido, en la **acción de inconstitucionalidad 15/2015**, arriba citada:

"La citada reforma constitucional tiene como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo:

**"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.

<sup>27</sup> Entre otros asuntos.



“ ...

“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 Cámara de Diputados (Revisora):**

#### **"b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso**

"En el inciso «c», se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la república.

"En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.

"Es por ello, que el año del 2010, se transformó el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatez, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.

"Contar con un sistema procesal penal que dé certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta Comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas



necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entrara en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

"En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a lograr los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta Comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un Estado de derecho óptimo en su ejercicio.

"...

"Qué elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

"«• Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.

"«• Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.

"«• Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.

"«• Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.

"«• Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.

"«• Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.



"«• La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.

"«• Certeza jurídica para el gobernado.

"«• Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas.»

"Así, se advierte que la reforma se inserta en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, pues de la experiencia de los Estados en los que se han emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, se advierte que resulta necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del sistema, toda vez que, las profundas diferencias entre una entidad y otra impactan en la calidad de la justicia, en tanto la interpretación de las figuras y la implementación en sí, ha quedado a discreción de cada autoridad local.

"En términos del régimen transitorio,<sup>28</sup> dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

#### <sup>28</sup> TRANSITORIOS

**"Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

**"Segundo.** La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

"La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente decreto.

**"Tercero.** Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos."



"Si bien, como se señaló, con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

"Esto se corrobora, con el contenido del artículo tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>29</sup> conforme con el cual, los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación, en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

"Ahora, el Congreso de la Unión en ejercicio de la potestad constitucional que tiene, expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual **se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el cinco de marzo de dos mil catorce**, estableciendo que su entrada en vigor se hará de manera gradual **sin que pueda exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis**, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> **Artículo tercero.** Abrogación

"El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente código, quedarán abrogados; **sin embargo, respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.**

"Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas que por virtud del presente decreto se abrogan, se entenderá referida al presente código."

<sup>30</sup> TRANSITORIOS

**"Artículo primero.** Declaratoria

"Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo con los artículos siguientes."

**"Artículo segundo. Vigencia**



"De acuerdo con su artículo 2o., el objeto del código es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos,<sup>31</sup> por lo que, **todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración**, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales,<sup>32</sup> y esto no cambia por la circunstancia de que en el procedimiento por el que se creó la ley impugnada, se señale que la finalidad es homologar los términos previstos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>33</sup>

**"Este código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión** previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, **sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016.**

**"En el caso de las entidades federativas y del Distrito Federal, el presente código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente**, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

"En todos los casos, entre la declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente código deberán mediar sesenta días naturales."

<sup>31</sup> **"Artículo 2o. Objeto del código**

"Este código tiene por objeto **establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos**, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

<sup>32</sup> **"Artículo 1o. Ámbito de aplicación**

**"Las disposiciones de este código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales** en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

<sup>33</sup> Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación y de Justicia y Derechos Humanos:

"...

"IV. Valoración de la iniciativa

"...

"rr) Por cuanto hace a la denominación de la sección segunda de la propuesta de ley, se estimó viable modificar la misma, a efecto de establecer la denominación 'De la cadena de custodia', toda vez que dicha sección refiere a dicha figura jurídica.



42. Aplicada la doctrina anterior al presente caso, es importante tomar en cuenta que las normas aquí impugnadas, tienen relación con el "**aseguramiento de bienes, instrumentos, objetos o productos del delito**"; técnica de investigación regulada en los artículos 229 a 249 del **Código Nacional de Procedimientos Penales**, referidos a las siguientes cuestiones específicas:

- **La posibilidad de aseguramiento.**
- **Las reglas aplicables al aseguramiento de bienes.**
- **La notificación del aseguramiento y abandono.**
- **La custodia y disposición de los bienes asegurados.**
- **El registro de los bienes asegurados.**
- **Los frutos de los bienes asegurados.**
- **Aseguramiento de narcóticos y productos relacionados con delitos de propiedad intelectual, derechos de autor e hidrocarburos.**
- **Aseguramiento de objetos de gran tamaño.**
- **Aseguramiento de flora y fauna.**
- **Requisitos para el aseguramiento de vehículos.**
- **Aseguramiento de vehículos.**

"ss) En relación al artículo 91 de la propuesta del iniciador, se estimó procedente incluir como aspecto de recolección en el inicio de la investigación, la huella o vestigio, esto con la finalidad de homologar, los términos previstos en el Código Nacional del Procedimientos Penales.

"tt) Por otra parte el contenido de los artículos 92 al 102 de la propuesta original del iniciador, se estimó conducente establecer dichos preceptos en el reglamento de la ley, toda vez que obedece a disposiciones que daban de reglamentar la figura de la cadena de custodia. ..."



- **Aseguramiento de armas de fuego y explosivos.**
- **Aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras.**
- **Efectos del aseguramiento en actividades lícitas.**
- **Cosas no asegurables.**
- **Causales de procedencia para la devolución de bienes asegurados.**
- **Entrega de bienes.**
- **Devolución de bienes asegurados.**
- **Bienes que hubieren sido convertidos a numerario o sobre los que exista imposibilidad de devolver.**
- **Aseguramiento por valor equivalente.**

43. En los citados preceptos del **Código Nacional de Procedimientos Penales**, se especifica el rol que en la materia corresponde a la Policía, al Ministerio Público y al Juez de Control, de ahí que, de hecho, no sólo se regulan los alcances e implicaciones del aseguramiento, los aspectos de custodia y registro, la devolución y algunos plazos, términos y requisitos aplicables, sino también la intervención que, en caso, corresponde a determinadas autoridades y, en especial, al Ministerio Público; de ahí que, en esencia, no sólo se regulan propiamente trámites relacionados, sino también, quien es la autoridad responsable de llevarlos a cabo.

44. Luego, si bien la temática referida a la facultad que se confiere a una autoridad determinada para intervenir en un aseguramiento, parecería tener una implicación meramente orgánica, lo cierto es que, en el caso, la implicación procesal es importante, pues la asignación competencial de tal facultad, está condicionada a las reglas que prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales en cuanto a quién puede ordenar el referido aseguramiento.



45. Ello, máxime que las normas impugnadas, no realizan una simple remisión al referido código,<sup>34</sup> sino que desarrollan con un contenido particular la facultad del Ministerio Público para:

- **Ordenar el aseguramiento de bienes.**

46. Lo anterior, además de que en los artículos 23, fracción XXIII y 35, fracción V de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, implícitamente se contienen reglas sobre qué bienes pueden ser objeto de aseguramiento:

- **Los que son propiedad del imputado, así como aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, o dueños beneficiarios o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga al producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo cuando éstos hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado.**

47. Lo anterior, demuestra que el legislador local, al desarrollar las normas impugnadas, interfirió la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para regular aspectos afines al proceso penal, en concreto, aquellas relacionadas con la regulación de las técnicas de investigación y, en especial, con el aseguramiento de bienes.

48. No pasa desapercibido que, en la acción de inconstitucionalidad 10/2014 y su acumulada 11/2014, resuelta por el Tribunal Pleno el veintidós de marzo de dos mil dieciocho, se declaró la invalidez de los artículos 242 y 249, en la porción normativa "decretará", del Código Nacional de Procedimientos Penales, preceptos referidos precisamente al aseguramiento de bienes, y que dicha invalidez, derivó de la consideración de que el aseguramiento de activos financieros, requiere de control judicial previo; lo que por analogía, podría llevar al estudio de los argumentos de invalidez que en ese sentido plantea la accionante; no obstante, en el caso se estima que al resultar fundado el concepto de invalidez desarrollado en suplencia de la deficiencia de la queja, con relación a

<sup>34</sup> Para, por ejemplo, ejercer las facultades que, en materia de aseguramiento de bienes, se deriven del Código Nacional de Procedimientos Penales.



la incompetencia del Estado de Quintana Roo para legislar en materia procesal penal, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos dirigidos a la forma en que se reguló el aseguramiento, en cuanto a la competencia del Ministerio Público para ordenarlo directamente, pues al determinarse en este apartado la invalidez total de las porciones normativas impugnadas, en nada variaría la conclusión alcanzada, para lo cual, sirve de apoyo la jurisprudencia plenaria P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."<sup>35</sup>

49. Por lo expuesto, toda vez que las normas impugnadas, no obstante no se encuentran en un ordenamiento denominado código procesal o de procedimientos, claramente se refieren a aspectos reservados al Código Nacional de Procedimientos Penales, invadiendo la competencia del Congreso de la Unión, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 23, fracción XXIII y 35, fracción V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

50. OCTAVO.—**Estudio de fondo del Tema 2.** En el presente considerando, se analiza la invalidez que plantea la accionante, con respecto a los artículos 74, fracción I, en la porción normativa: "**por nacimiento**"; 75, fracción I, en la porción normativa "**por nacimiento**"; 85, apartado A, fracción I, en las porciones normativas "**por nacimiento**" y "**sin tener otra nacionalidad**" y 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa "**por nacimiento**", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo; todo ello, con relación al tema:

**Exclusión de cargos públicos de quienes no son ciudadanos por nacimiento o de los mexicanos que cuentan con otra nacionalidad.**

51. Los artículos impugnados, en las porciones indicadas, disponen:

<sup>35</sup> Novena Época. Registro digital: 181398. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, materia constitucional, página 863. Texto: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."

**Artículo 74, fracción I**

"**Artículo 74.** Los requisitos para ser vice fiscal son:

"**I.** Ser ciudadano mexicano **por nacimiento.**"

**Artículo 75, fracción I**

"**Artículo 75.** Los requisitos para ser director general, coordinador general o titular de los centros y de las fiscalías especializadas son:

"**I.** Ser ciudadano mexicano **por nacimiento.**"

**Artículo 85, apartado A, fracción I**

"**Artículo 85.** Son requisitos para ser elemento de la policía de investigación perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

"**A.** De ingreso

"**I.** Ser ciudadano mexicano **por nacimiento**, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, **sin tener otra nacionalidad.**"

**Artículo 86, apartado A, fracción I**

"**Artículo 86.** Son requisitos para ser perito perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

"**A.** De ingreso

"**I.** Ser ciudadano mexicano **por nacimiento** y en pleno ejercicio de sus derechos."

52. Sobre esta cuestión, destaca que la accionante, entre otros argumentos, refiere que las normas impugnadas *"anulan la posibilidad de que las personas mexicanas por naturalización puedan acceder a dichos cargos públicos, realizando una distinción indebida basándose en el origen nacional de las personas como categoría sospechosa, aunado a que poder exigir dicha calidad para determinados cargos es "facultad exclusiva del Congreso de la Unión"*".<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Página 11 de la demanda de amparo. Apartado de Introducción.



53. Dicho argumento, en la parte que se subraya y suplido en su deficiencia, resulta esencialmente **fundado**.

54. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 87/2018**, este Pleno abordó un tema similar al que aquí se analiza;<sup>37</sup> lo cual, también se ha examinado en las acciones de inconstitucionalidad **35/2018**,<sup>38</sup> **45/2018** y su acumulada **46/2018**,<sup>39</sup> **59/2018**,<sup>40</sup> **88/2018**,<sup>41</sup> **93/2018**,<sup>42</sup> **4/2019**<sup>43</sup> y **40/2019**.<sup>44</sup>

55. De los asuntos citados; y, en particular, de la **acción de inconstitucionalidad 88/2018**, destacan como principales consideraciones, las siguientes:

56. [A] Si bien este Tribunal Constitucional –en sus diversas integraciones– ha variado su criterio en relación con la competencia o incompetencia de las Legislaturas Locales para regular la materia que nos ocupa, ahora, bajo su más reciente integración, arriba a la conclusión de que **las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas**, pues de hacerlo, llevará, indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

<sup>37</sup> Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por no superar un test de escrutinio estricto, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por no superar un test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos-Farjat por una interpretación armónica de los derechos humanos y no superar un test de escrutinio estricto, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 Bis B, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, adicionado mediante Decreto Número 827, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho, por razón de la incompetencia de la Legislatura local para regular el requisito de ser mexicano por nacimiento para ejercer diversos cargos públicos.

<sup>38</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

<sup>39</sup> Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte.

<sup>40</sup> Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

<sup>41</sup> Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte.

<sup>42</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte.

<sup>43</sup> Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

<sup>44</sup> Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.



57. **[B]** 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 de una entidad federativa, 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.**

58. **[C]** El **marco constitucional** que rige el tema de nacionalidad en nuestro sistema jurídico mexicano, es el siguiente:

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

#### "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 practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

**"Artículo 37.**

**"A)** Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.

**"B)** La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:

"I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero, y

"II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero. ..."

---

59. [D] De los preceptos constitucionales transcritos se desprende lo siguiente:

• **La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).**



- La nacionalidad mexicana por nacimiento está prevista en el apartado "A" del artículo 30 constitucional, a través de los sistemas de *ius soli* y de *ius sanguinis*, esto es, en razón del lugar del nacimiento y en razón de la nacionalidad de los padres o de alguno de ellos, respectivamente.

- La nacionalidad por naturalización, denominada también derivada o adquirida es, conforme al apartado "B" del citado artículo 30 constitucional, aquella que se adquiere por voluntad de una persona, mediante un acto soberano atribuido al Estado que es quien tiene la potestad de otorgarla, una vez que se surten los requisitos que el propio Estado establece para tal efecto.

- De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.

- Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como lo relativo a los cargos y funciones para los que se requiera ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad.

- Finalmente, se establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la nacionalidad mexicana por naturalización.

60. [E] 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 naciona-



lidad 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.

61. [F] En el dictamen de la Cámara Revisora (Diputados), se sostuvo lo siguiente:



- Las reformas constitucionales tienen como principal objetivo establecer la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte otra nacionalidad, ciudadanía o residencia, salvo en circunstancias excepcionales aplicables exclusivamente a personas naturalizadas mexicanas, siempre con la intervención del Poder Judicial, por lo que desaparecen las causales de pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento señaladas en el inciso A del artículo 37 constitucional.

- En el artículo 30 se establece la transmisión de la nacionalidad a los nacidos en el extranjero, hijos de mexicanos nacidos en territorio nacional, y a los que nazcan en el extranjero hijos de mexicanos por naturalización, lo que permitirá asegurar en estas personas el mismo aprecio que sus progenitores tienen por México.

- Se fortalecen tanto en el artículo 30 relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 relativo a la pérdida de la nacionalidad, criterios específicos para asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y una voluntad real de ser mexicanos.

- Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellos mexicanos por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean considerados como mexicanos, por lo que, para el ejercicio de esos derechos, deberán sujetarse a las condiciones que establezcan las leyes nacionales. Esta disposición tiene por objeto dejar en claro que aquellos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país, no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salvaguardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina Calvo.

- La reforma del artículo 32 resulta fundamental, para evitar conflictos de intereses o dudas en la identidad de los mexicanos con doble nacionalidad, respecto del acceso a cargos que impliquen funciones públicas en este país. De ahí, la conveniencia de que el precepto ordene que "la ley



regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad", así como que "el ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad", texto al que se agrega que la misma reserva "será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión".

62. [G] Del análisis de la exposición de motivos se desprende 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; además, se consideró que la nacionalidad es una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas; en tanto que 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, 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"*.

63. [H] A partir de entonces, el Constituyente ha venido definiendo expresamente 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).

64. [I] En este 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, pero, además, en términos de su segundo párrafo, estipuló que ***"esta reserva también será aplicable a los casos que así señalen otras leyes del Congreso de la Unión"***.

65. [J] Así, en cuanto a la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, este Alto Tribunal arriba a la convicción, de que **los órganos legislativos locales que establezcan dicha exigencia no están facultados para ello** pues el segundo párrafo del artículo 32 constitucional, sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento, empero, excluye a los Congresos Locales.

66. [K] De ahí que, si el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva de manera exclusiva al Constituyente Federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, las entidades federativas no pueden, en caso alguno, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Federal.

67. Consecuentemente, aplicados los razonamientos anteriores a las disposiciones aquí impugnadas, resulta que éstas son inconstitucionales, pues el **Congreso del Estado de Quintana Roo** en los artículos 74, fracción I, en la porción normativa: "por nacimiento"; 75, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento"; 85, apartado A, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento"; y 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa "por nacimiento, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo; está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para ser vice fiscal,



director general, coordinador general o titular de los centros y de las fiscalías especializadas, policía de investigación y perito en esa entidad federativa.

68. En estas condiciones, al ser **fundado** el concepto de impugnación en estudio, lo procedente es declarar la **invalidez** de los artículos **74**, fracción **I**, en la porción normativa: "**por nacimiento**"; **75**, fracción **I**, en la porción normativa "**por nacimiento**"; **85**, apartado **A**, fracción **I**, en la porción normativa "**por nacimiento**"; y **86**, apartado **A**, fracción **I**, en la porción normativa "**por nacimiento**", de la **Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo**.

69. El estudio antes desarrollado, se considera igualmente aplicable a los casos en que se impida a los ciudadanos mexicanos que "**adquieran otra nacionalidad**", el acceso a determinados cargos públicos no previstos en el catálogo de puestos para los que la Constitución Federal requiere dicha condición. Ello, porque el artículo 32 constitucional, en su segundo párrafo, faculta al Congreso de la Unión no sólo establecer en las leyes que expida, las reservas aplicables a los casos en que se requiera ser mexicano por nacimiento, sino también, en conexión a ello, a quienes tengan dicha calidad y no adquieran otra nacionalidad, razón suficiente para también determinar la invalidez del artículo **85**, apartado **A**, fracción **I**, en la porción normativa "**sin tener otra nacionalidad**".

70. NOVENO.—**Estudio de fondo del tema 3**. En este considerando, se analiza la invalidez que plantea la accionante, con respecto a los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII; en las porciones normativas "*ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local*", con relación a la temática:

**Exclusión de cargos públicos de quienes han sido destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos o de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local.**

71. Los artículos impugnados, en las porciones indicadas, disponen lo siguiente:



Artículo 74, fracción VII

"Artículo 74. Los requisitos para ser vice fiscal son:

"...

**"VII. No estar suspendido, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables."**

Artículo 75, fracción VI

"Artículo 75. Los requisitos para ser director general, coordinador general o titular de los centros y de las fiscalías especializadas son:

"...

**"VI. No estar suspendido, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables."**

Artículo 84, apartado A, fracción VIII

"Artículo 84. Son requisitos generales para ser fiscal del Ministerio Público perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

"A. De ingreso

"...

**"VIII. No estar suspendido ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables."**

Artículo 85, apartado A, fracción XI

"Artículo 85. Son requisitos para ser elemento de la policía de investigación perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

"A. De ingreso

"...



---

**"XI. No estar suspendido o inhabilitado, ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local"** en los términos de las normas aplicables."

---

**Artículo 86, apartado A, fracción VIII**

**"Artículo 86.** Son requisitos para ser perito perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

**"A.** De ingreso

"...

**"VIII.** No estar suspendido, **ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local**, en los términos de las normas aplicables."

---

72. Pues bien, en el caso, la accionante, estima que las normas generales indicadas resultan inconstitucionales, atendiendo a que vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, de trabajo, de acceso a un empleo público, presunción de inocencia y de reinserción social, entre otros, al excluir de manera injustificada a aquellas personas que cometieron una falta administrativa (incluso no grave) y que hayan sido sancionadas, pero que ya cumplieron con su condena o sanción; o que siendo sujetas a procedimiento de responsabilidad administrativa, aún no han sido sancionadas.

73. La Comisión accionante, sostiene que las normas impugnadas, atentan contra la dignidad humana, y que anulan o menoscaban los derechos y libertades de las personas, en tanto que establecen una distinción basada en una categoría sospechosa que implica categorizar, excluir, marginalizar o discriminar a quienes cuentan con determinadas características o atributos, en el caso, las asociadas a:

- Haber sido suspendidas, destituidas o inhabilitadas por resolución firme como servidor público.
- Estar sujetas a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local.



74. De igual forma, en ambos casos se indica que las normas impugnadas vulneran el principio de presunción de inocencia, como regla de trato, en su vertiente extraprocesal, puesto que las previsiones combatidas, anticipan las consecuencias o los efectos jurídicos de una sanción en perjuicio de quien aún no ha sido declarado culpable.

75. Pues bien, en el caso, el análisis de constitucionalidad planteado, se desarrollará desde dos perspectivas, que se estiman suficientes para determinar la invalidez de las normas impugnadas.

76. Así, por un lado, la condición restrictiva de acceso a los cargos públicos que regulan las normas impugnadas, consistente en "***ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público***", se analizará desde la perspectiva del derecho a la igualdad y a la no discriminación en el acceso a la función pública, para lo cual, el análisis partirá de la vulneración a los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal.

77. Por otro lado, la condición referente a "***no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local***", se analizará desde la perspectiva del derecho a la presunción de inocencia, como regla de trato, en su dimensión extraprocesal y efecto reflejo.

### **9.1. Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos.**

78. Como primer punto, debe subrayarse que el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, prevé que es un derecho de la ciudadanía, ***poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.***

79. Dicho derecho, es también reconocido en los artículos 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en los términos siguientes:



## Convención Americana sobre Derechos Humanos

### "23. Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y,

**"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal; ..."

## Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

### "25. Derechos políticos

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 21, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

**"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."**

80. En ese contexto, es importante destacar que, cuando la Constitución Federal, se refiere en su artículo 35, al concepto "**calidades**", ello ha sido entendido por este Alto Tribunal, como lo referido 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",**<sup>45</sup> interpretación que es consistente con la lectura del artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación:<sup>46</sup>

## Convenio 111

### "Artículo 1

"1. A los efectos de este convenio, el término discriminación comprende:

"a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

"b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

"2. Las distinciones, exclusiones o preferencias **basadas en las calificaciones** exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

"3. A los efectos de este convenio, los términos empleo y ocupación incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo."

---

81. La referida noción de "**calidades**", asumida por este Alto Tribunal en la **controversia constitucional 38/2003**, es también compatible con lo previsto en el artículo 123, apartado B), fracción VII, de la Constitución Federal, que refiere que "**la designación del personal se hará mediante sistemas que permitan**

<sup>45</sup> Número de registro digital: 177102. "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.". Localización: [J]; 9a. Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, octubre de 2005, página 1874, P./J. 123/2005.

<sup>46</sup> Ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.



**apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes.**" En la referida controversia constitucional, fallada el veintisiete de junio de dos mil cinco, se indicó que:

"... Del análisis del artículo 35, fracción II, constitucional, se advierte que si bien estamos ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las reglas selectivas de acceso a cada cargo público, su desarrollo no es completamente disponible para el legislador, pues **la utilización del concepto 'calidades' se refiere a las cualidades o perfil de una persona**, que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan en relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el empleo o comisión que se le asigne.

"Asimismo, para efectos de su correcta intelección, el concepto 'calidades' también debe vincularse con el principio de eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones contenido en el artículo 113, así como con lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción VII, que dispone 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; interpretación que debe ser relacionada con los artículos 115, fracción VIII, segundo párrafo, y 116, fracción VI, que ordenan que las relaciones de trabajo entre los Estados y los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes expidan las Legislaturas de los Estados, **con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.**

"Luego, el entrelazamiento entre los diversos preceptos constitucionales citados a la luz de una interpretación sistemática autoriza a concluir que la Constitución impone la **obligación de no exigir para el acceso a la función pública, requisito o condición alguna que no sea referible a los principios de eficiencia mérito y capacidad que se plasman en dichos preceptos**, mismos que deben ser respetados por el legislador en la regulación que realice el legislador, de manera que deben considerarse violatorios de la prerrogativa de los ciudadanos de acceso a los cargos públicos todos aquellos supuestos que, sin esta



referencia, establezcan una diferencia discriminatoria entre los ciudadanos mexicanos."

82. La noción en cuestión, se retomó en la **acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006**, fallada el cinco de octubre de dos mil seis, en los siguientes términos:

"... el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, editorial Espasa, vigésima segunda edición, establece que **calidad** significa, entre otras:

***"Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor.***

***"Estado de una persona, naturaleza, edad y demás circunstancias y condiciones que se requieran para un cargo o dignidad.'***

"De las anteriores connotaciones deriva que en cuanto a la primera, el concepto calidad, aplicado a una persona, debe entenderse como la ***propiedad o conjunto de propiedades inherentes a ésta que permitan juzgarla por sí misma***, por lo propio, natural o circunstancial de la persona a que se alude y que la distingue de las demás, cuyo sentido se obtiene de la definición que tiene la voz inherente, que significa ***'lo que por su naturaleza está de tal manera unido a otra cosa, que no se puede separar de ella'***.

"La segunda también está dirigida a establecer que, lo que define la calidad de una persona, son los aspectos propios y esenciales de ésta, tan es así, que el punto de partida de la expresión, de los aspectos empleados para ejemplificar lo definido, son precisamente la naturaleza y la edad, por lo que incluso la expresión 'y demás circunstancias' debe entenderse que está referida a otras características de la misma clase o entidad, es decir, propios del individuo, y no derivar de elementos o requisitos ajenos al ciudadano."

83. Así, lo importante es entender que cuando el artículo 35, fracciones II y VI, de la Constitución Federal, utiliza el término ***"las calidades que establezca la ley"***, se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a ésta.



84. Luego, al definir en las leyes secundarias respectivas, tanto el Congreso de la Unión, como las Legislaturas de los Estados –*en el ámbito de sus respectivas competencias*–, las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público, será necesario que los requisitos al efecto establecidos, estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que exige de criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin debida justificación, a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (**aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas**) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

85. Por ello, en principio, para la definición de las respectivas calidades a ser establecidas en la respectiva ley, como requisitos exigibles para cada empleo o comisión en el servicio público, será importante identificar las tareas o funciones inherentes a cada cargo o puesto público.

86. Ello, sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exige desde la Constitución Federal el cumplimiento de determinados requisitos tasados, como lo es el caso de la edad, el perfil profesional o la residencia, por ejemplo,<sup>47</sup> y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, del acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización requerido, puede requerir de calidades técnicas más específicas.

87. En cualquier caso, fuera de las condiciones establecidas de manera expresa en la Ley Fundamental para determinados empleos y comisiones, los Congresos Federal y Locales, cuentan con una amplia libertad de configuración para establecer las respectivas calidades, en tanto las mismas no vulneren por sí mismas algún derecho humano u otro principio constitucional.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Así lo exigen entre otros, según el caso, los artículos 95 para los cargos de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>48</sup> Así se falló, por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, por lo que se refiere a los requisitos del fiscal general de la Ciudad de México.



88. Incluyendo en ello, de manera destacada, la necesidad de que los respectivos requisitos sean razonables y permitan de manera efectiva el acceso a la función pública, en condiciones generales de igualdad, en respeto a lo previsto en los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal, 23, apartado 1, inciso c), de la Convención Americana de Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

89. Ahora bien, en el caso concreto, las normas impugnadas, exigen para los cargos de vice fiscal, director general, coordinador general o titular de los centros y de las fiscalías especializadas, fiscal del Ministerio Público, elemento de la Policía Federal de Investigación o perito, estos últimos tres, pertenecientes al Servicio Profesional de Carrera, según el caso, los requisitos de:

- **No haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público.**

90. Como se advierte, se trata de requisitos que no están relacionados con características o atributos en las personas que han sido históricamente tomados en cuenta para categorizar, excluir, marginalizar y/o discriminar; razón por la que, en principio, al no presentarse una categoría sospechosa, no hay motivos en el presente caso para someter las disposiciones normativas impugnadas a un escrutinio de constitucionalidad especialmente cuidadoso o estricto.

91. A pesar de ello, **es suficiente un test simple de razonabilidad** para arribar en el caso, a la conclusión de que las normas impugnadas, resultan inconstitucionales, pues éstas, como se explicará enseguida, resultan sobre-inclusivas.

92. En efecto, si bien las normas generales en cuestión, persiguen avanzar en la realización de fines constitucionales aceptables, esto es, en el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a determinados empleos públicos, lo cierto es que contienen hipótesis que resultan irrazonables y abiertamente desproporcionales, toda vez que:

- No permiten identificar si la destitución o inhabilitación se impuso por resolución firme de naturaleza administrativa, civil o política;



- No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves;
- No contienen límite temporal, en cuanto a si la respectiva sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente; y,
- No distinguen entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción o pena, y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

93. En suma, las normas impugnadas al establecer las distinciones en cuestión, como restricciones de acceso a un empleo público, excluyen por igual y de manera genérica a cualquier persona que haya sido destituida o inhabilitada por cualquier vía, razón o motivo, y en cualquier momento, lo que, de manera evidente, ilustra la falta de razonabilidad y proporcionalidad de la medida, ya que, el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis, impide incluso valorar si los mismos, tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los empleos públicos de referencia, e incluso, de cualquier puesto público.

94. Siendo así, si a una persona se restringe el acceso a un empleo público determinado, por el solo hecho de haber sido sancionada en el pasado, –penal, política o administrativamente–, con una destitución ya ejecutada en un puesto determinado que se ocupaba, o con una inhabilitación temporal cuyo plazo ya se cumplió, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos al puesto, sobre todo, si el respectivo antecedente de sanción, no incide de forma directa e inmediata en la capacidad funcional para ejecutar de manera eficaz y eficiente el respectivo empleo.

95. Para ello, debe recordarse que, en lo que se refiere al acceso a los cargos públicos, este Alto Tribunal ha determinado que las calidades a ser fijadas en la ley, a las que se refiere la Carta Magna en su artículo 35, deben ser **razonables** y no **discriminatorias**,<sup>49</sup> condición que no se cumple en las normas impugnadas.

<sup>49</sup> **Acción de inconstitucionalidad 74/2008.** Fallada el 12 de enero de 2010.



96. Ello, porque se insiste, en las normas referidas, el legislador local hizo una distinción que, en estricto sentido, **no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente a la función pública a desempeñar**, sino en cierta forma, con su honor y reputación, a partir de no haber incurrido, nunca, en su pasado, en una conducta que el sistema de justicia penal, político o administrativo le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual, como se ha expresado, resulta sobre-inclusivo.

97. Así, se coloca en una condición social determinada e inferior con respecto a otros integrantes de la sociedad, a cualquier persona que ha sido sancionada con una destitución o inhabilitación, y se les excluye indefinidamente y de por vida, de la posibilidad de acceder a los empleos públicos referidos en las normas impugnadas.

98. De hecho, los requisitos en cuestión, provocan un efecto inusitado y trascendente a cualquier inhabilitación o destitución impuesta en el pasado de una persona, comprometiendo de forma indirecta la prohibición establecida en el artículo 22 constitucional, en tanto que sanciones impuestas a una persona un determinado tiempo, adquieren un efecto de carácter permanente durante toda la vida de una persona.

99. Lo anterior, genera con dicha exclusión un efecto discriminante, no justificado, que lleva a declarar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

100. Es importante precisar que, lo expuesto, no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los asociados a las normas impugnadas, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero con respecto a determinados delitos o faltas que, por sus características específicas, tengan el potencial de incidir de manera directa e inmediata en la función a desempeñar y en las capacidades requeridas para ello, lo que tendría que justificarse y analizarse caso por caso.

101. Esto es, podría ocurrir que el perfil de una persona sancionada por determinadas conductas, por ejemplo, graves o dolosas, o afines a faltas o delitos relacionados con la función a desempeñar, no resultare idóneo para el ejercicio de alguna función o comisión en el servicio público, en tanto que ello



podría comprometer la eficiencia y eficacia requeridas, sobre todo si la conducta sancionada es relativamente reciente; pero lo que no es posible aceptar, es diseñar normas sobre-inclusivas como las impugnadas, en las que se prejuzga la idoneidad para el desempeño de un empleo público, sobre la base de que una persona cuenta con un antecedente de sanción penal, administrativa o política (suspensión, inhabilitación o destitución), sin importar el origen, momento o circunstancias de ello, o si incluso, las sanciones ya han sido cumplidas.

102. No pasa desapercibido que, en el caso, se trata de puestos afines a la procuración de justicia, no obstante, la generalidad y amplitud de las normas referidas, provoca con la sobre-inclusión que contienen, un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a los respectivos empleos públicos, a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas administrativa, política o penalmente, sin que ello permita, justificar en cada caso y con relación a la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas. Y aún la previsión contenida en el artículo 123, apartado B, inciso XIII, párrafo segundo, de la Constitución, referida a las condiciones de permanencia en el servicio público, está ligada con la separación, remoción, baja, o terminación en el servicio público de agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, y contiene una cláusula de no reincorporación al servicio, esto es, de no obligación a reinstalarlos al puesto que venían ocupando; lo que no abarca, por ejemplo, a casos de servidores públicos que pudieron haber sido sancionados en el pasado en otras funciones, y que una vez cumplida la respectiva sanción, estuvieran en condición de cuando menos, concursar o ser considerados como candidatos para acceder a uno de esos puestos.

103. Con base en las consideraciones anteriores, se declara la inconstitucionalidad y consiguiente invalidez de las normas impugnadas, en las porciones respectivas que refieren "***ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público;***" contenidas en los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.



**9.2. Vulneración del principio de presunción de inocencia, como regla de trato, en su dimensión extraprocesal y efecto reflejo, en perjuicio de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local.**

104. Por otro lado, es posible apreciar de las normas impugnadas, que las mismas incluyen como diversa condición de acceso a los cargos públicos en cuestión, el **no estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables.**

105. Sobre ello, resulta relevante lo recientemente decidido por el Tribunal Pleno, en la **acción de inconstitucionalidad 73/2018**, fallada el veintiocho de enero de dos mil veinte, en la que se determinó que una previsión similar, pero contenida en el artículo 101, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, que imponía para el fiscal general del Estado, el requisito de no encontrarse sujeto a procedimiento de responsabilidad, resultaba violatoria del derecho humano a la presunción de inocencia tutelado por el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

106. En ese asunto, se retomó lo fallado en la contradicción de tesis 448/2016, resuelta por el Tribunal Pleno el once de septiembre de dos mil dieciocho, y que concluyó que el requisito consistente en "*no estar sujeto a proceso penal*", cuyo incumplimiento desencadena los procedimientos de separación del cargo de servidores públicos regulados en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, está en tensión con la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado en su dimensión extraprocesal.

107. Para ello, en dicho asunto se precisó que la presunción de inocencia de la que goza toda persona sujeta a proceso penal no puede tener una incidencia indirecta o un efecto reflejo en otros procedimientos o ámbitos donde se establezcan consecuencias desfavorables a una persona por el simple hecho de estar sujeto a proceso penal.

108. Ello, porque la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado también establece la forma en la que debe tratarse fuera del proceso



a una persona que está sometida a proceso penal y más específicamente, en estos casos la finalidad de esta vertiente de la presunción de inocencia consiste en impedir que fuera del proceso penal se aplique cualquier tipo de medida desfavorable asociada al simple hecho de que una persona esté sujeta a proceso, evitando así que a través de esas medidas se haga una equiparación entre imputado y culpable en ámbitos extraprocesales.

109. Así, se concluyó que, la presunción de inocencia, en su vertiente de regla de tratamiento del imputado, ordena que las personas que están sujetas a proceso penal no sean tratadas de la misma manera que las personas que han sido declaradas culpables.

110. En este orden de ideas, la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado, en su dimensión extraprocesal, protege a las personas sujetas a proceso penal de cualquier acto estatal o particular ocurrido fuera del proceso penal, que refleje la opinión de que una persona es responsable del delito del que se le acusa, cuando aún no se ha dictado una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad más allá de toda duda razonable.

111. A la vez, se señaló que la presunción de inocencia como regla de tratamiento del imputado cobra relevancia cuando en el ámbito administrativo se introduce como requisito para desempeñar un puesto, la condición de no encontrarse sujeto a un procedimiento de responsabilidad penal, pues lo que hace el legislador, al incorporar este requisito, es contemplar una medida fuera del proceso penal que supone tratar como culpable a una persona cuya responsabilidad penal aún no ha sido establecida en una sentencia definitiva, puesto que esa medida tiene una consecuencia desfavorable para la persona.

112. Pues bien, en opinión de este Tribunal Pleno, los precedentes citados resultan aplicables al presente caso, dado que tratándose de la sujeción a procedimientos de responsabilidades administrativas, éstos tampoco pueden representar un obstáculo para aspirar a desempeñar un cargo público, ya que el hecho de que aún no se encuentren resueltos, genera el derecho que a que se presuma la inocencia del afectado [mientras no exista una resolución definitiva que lo declare responsable], presunción que también tiene "efectos de irradiación", porque se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier



tipo de medida desfavorable que se pudiera decretar por el simple hecho de estar sujeto a un procedimiento de responsabilidad administrativa, evitando así que, a través de esas medidas, se haga una equiparación entre el declarado responsable de una falta administrativa, con quien enfrenta cualquiera de esas acusaciones y se encuentra en espera de una decisión firme.

113. Lo anterior se sustenta además en la jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) de ese Tribunal Pleno, de título y subtítulo: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES.",<sup>50</sup> conforme a la cual el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices o modulaciones, por la calidad de inocente que debe reconocérsele a toda persona sujeta a un procedimiento del que pueda surgir una sanción, principio cuya consecuencia procesal, en su vertiente de regla probatoria, desplaza la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso; y en su vertiente de regla de tratamiento, obliga a que las personas acusadas de la presunta comisión faltas administrativas o de las que dan lugar al juicio político, no sean tratadas como si ya hubieran sido declaradas responsables o condenados, respectivamente.

114. En mérito de lo expuesto, debe declararse la invalidez de las porciones normativas "***ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables***", contenidas en los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, por lo que es procedente declarar su invalidez.

115. Ello máxime que, en este caso, la parte final de las porciones que hace alusión a los "***términos de las normas aplicables***", no podría en ningún caso salvar su constitucionalidad, ya que, en cualquier caso, aplicaría la restricción siempre

<sup>50</sup> Número de Registro digital: 2006590. "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices O MODULACIONES.". Localización: [J]; 10a. Época, Pleno, *Gaceta Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 41, P./J. 43/2014 (10a.).



que una persona esté sujeta a procedimiento de responsabilidad federal o local, haciendo referencia dicha previsión, sólo al hecho de que el servidor público esté sujeto a dichos procedimientos de acuerdo a la regulación aplicable.

116. En suma, como conclusión de este considerando, en sus dos apartados, es posible precisar que se ha declarado la invalidez, en su totalidad de los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

117. DÉCIMO.—**Efectos.** En términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declara la invalidez de las siguientes porciones normativas y preceptos del ordenamiento que se indica:

Artículo	Apartado	Fracción	Porción normativa
23		XXIII	*La totalidad de la fracción.
35		V	*La totalidad de la fracción.
74		I	"por nacimiento"
74		VII	<i>"ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local"</i>
75		I	"por nacimiento"
75		VI	<i>"ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local"</i>
84	A	VIII	<i>"ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local"</i>
85	A	I	"por nacimiento"



85	A	I	"sin tener otra nacionalidad"
85	A	XI	<i>"ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local"</i>
86	A	I	"por nacimiento"
86	A	VIII	<i>"ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local"</i>

118. Lo anterior, con las implicaciones específicas que se reflejan a continuación en los textos de las normas impugnadas y que se tachan, en lo conducente, para mejor referencia de las porciones normativas que se invalidan:

#### Artículo 23, fracción XXIII

"**Artículo 23.** El titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, respecto de los asuntos materia de su competencia, ejercerá las facultades siguientes:

"...

**~~"XXIII. Ordenar el aseguramiento de bienes propiedad del imputado, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, o dueños beneficiarios o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga al producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo cuando éstos hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado."~~**

#### Artículo 35, fracción V

"**Artículo 35.** La vice fiscalía de asuntos internos, tendrá a su cargo la investigación y acusación de los delitos cometidos por personas servidoras públicas de la Institución en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que sean competencia de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la evaluación técnico-jurídica, supervisión y control del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables y la emisión de lineamientos institucionales para el personal que integra la Fiscalía General; así como la investigación y acusación de hechos delictivos relacionados con los delitos previstos en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y tendrá las siguientes atribuciones:



"...

**"V. Ordenar el aseguramiento de bienes propiedad del imputado, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, o dueños beneficiarios o beneficiario controlador, cuyo valor equivalga al producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo cuando éstos hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado."**

#### Artículo 74, fracción I

"Artículo 74. Los requisitos para ser vice fiscal son:

"I. Ser ciudadano mexicano **por nacimiento.**"

#### Artículo 74, fracción VII

"Artículo 74. Los requisitos para ser vice fiscal son:

"...

**"VII. No estar suspendido, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables."**

#### Artículo 75, fracción I

"Artículo 75. Los requisitos para ser director general, coordinador general o titular de los centros y de las fiscalías especializadas son:

"I. Ser ciudadano mexicano **por nacimiento.**"

#### Artículo 75, fracción VI

"Artículo 75. Los requisitos para ser director general, coordinador general o titular de los centros y de las fiscalías especializadas son:

"...

**"VI. No estar suspendido, ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables."**



#### Artículo 84, apartado A, fracción VIII

"**Artículo 84.** Son requisitos generales para ser fiscal del Ministerio Público perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

"**A.** De ingreso

"**VIII.** No estar suspendido ~~ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local~~, en los términos de las normas aplicables."

#### Artículo 85, apartado A, fracción I

"**Artículo 85.** Son requisitos para ser elemento de la Policía de Investigación perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

"**A.** De ingreso

"**I.** Ser ciudadano mexicano **por nacimiento**, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, **sin tener otra nacionalidad.**"

#### Artículo 85, apartado A, fracción XI

"**Artículo 85.** Son requisitos para ser elemento de la Policía de Investigación perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

"**A.** De ingreso

"**XI.** No estar suspendido o inhabilitado, ~~ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local~~, en los términos de las normas aplicables."

#### Artículo 86, apartado A, fracción I

"**Artículo 86.** Son requisitos para ser perito perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

"**A.** De ingreso

"**I.** Ser ciudadano mexicano **por nacimiento** y en pleno ejercicio de sus derechos."



### Artículo 86, apartado A, fracción VIII

"**Artículo 86.** Son requisitos para ser perito perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

"**A.** De ingreso

"VIII. No estar suspendido, ~~ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local~~, en los términos de las normas aplicables."

119. La invalidez de los artículos 23, fracción XXIII y 35, fracción V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, surtirá efectos retroactivos al trece de septiembre de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor dicha norma, conforme a lo dispuesto en el artículo primero transitorio del decreto por el que se expidió dicho ordenamiento. Dicha declaración de invalidez, con efectos retroactivos, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.

120. Las restantes declaratorias de invalidez, no tendrán efectos retroactivos y surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

121. Por instrucción del Tribunal Pleno, la presente resolución deberá también notificarse al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo.

122. Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables en la materia penal, únicamente respecto de la declaración de invalidez de los artículos 23, fracción XXIII, y 35, fracción V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:



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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 23, fracción XXIII, 35, fracción V, 74, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y VII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", 75, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y VI, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público; ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", 85, apartado A, fracciones I, en sus porciones normativas "por nacimiento" y "sin tener otra nacionalidad", y XI, en su porción normativa "ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", y 86, apartado A, fracciones I, en su porción normativa "por nacimiento", y VIII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público, ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve, en términos de los considerandos séptimo, octavo y noveno de esta decisión, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo, de conformidad con lo establecido en el considerando décimo de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes, así como a las autoridades señaladas en el fallo y archívese el expediente como concluido.

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



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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de la litis.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de las consideraciones del párrafo cincuenta y del precedente citado, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo del tema 1, denominado "Aseguramiento de bienes sin previa autorización judicial", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la deficiencia de la queja, de los artículos 23, fracción XXIII, y 35, fracción V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

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 con reserva de criterio, Aguilar Morales con precisiones y consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo del tema 2, denominado "Exclusión de cargos públicos de quienes no son ciudadanos por nacimiento o de los mexicanos que cuentan con otra nacionalidad", consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la deficiencia de la queja, de los artículos 74, fracción I, en su



porción normativa "por nacimiento", 75, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", 85, apartado A, fracción I, en sus porciones normativas "por nacimiento" y "sin tener otra nacionalidad", y 86, apartado A, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente conjunto con la Ministra Piña Hernández. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo del tema 3, denominado "Exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos o de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", en su parte 9.1., denominada "Vulneración del principio de igualdad y no discriminación, en la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos", consistente en declarar la invalidez de los artículos 74, fracción VII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", 75, fracción VI, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", 85, apartado A, fracción XI, en su porción normativa "ni haber sido destituido por resolución firme como servidor público", y 86, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa "ni haber sido destituido o inhabilitado por resolución firme como servidor público", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve. La Ministra Piña Hernández votó en contra y con voto particular. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro Aguilar Morales reservó su derecho de formular voto concurrente.



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 noveno, relativo al estudio de fondo del tema 3, denominado "Exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos o de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", en su parte 9.2., denominada "Vulneración del principio de presunción de inocencia, como regla de trato, en su dimensión extraprocesal y efecto reflejo, en perjuicio de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", consistente en declarar la invalidez de los artículos 74, fracción VII, en su porción normativa "ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", 75, fracción VI, en su porción normativa "ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", 84, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa "ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", 85, apartado A, fracción XI, en su porción normativa "ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", y 86, apartado A, fracción VIII, en su porción normativa "ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, expedida mediante Decreto Número 357, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez de los artículos 23, fracción XXIII, y 35, fracción V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo surta sus efectos retroactivos al trece de septiembre de dos mil diecinueve, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.



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 a los efectos, consistente en: 2) determinar que las restantes declaratorias de invalidez no tendrán efectos retroactivos y surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo.

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 décimo, 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, únicamente respecto de la declaración de invalidez de los artículos 23, fracción XXIII, y 35, fracción V, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo. La Ministra Piña Hernández votó en contra y 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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

#### **En relación con el pie de los puntos resolutivos:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder



Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo.

**Nota:** La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de abril de 2021.

La tesis de jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 52, con número de registro digital: 2012593.

La tesis de jurisprudencia P./J. 43/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 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 24 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la acción de inconstitucionalidad 111/2019.

En sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 111/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la cual se declaró la inconstitucionalidad de diversas normas contenidas en la **Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo**, expedida mediante Decreto 357, publicado el 13 de septiembre de 2019.

En el **tema 2** del fallo que nos ocupa, relativo a la **exclusión de cargos públicos de quienes no son ciudadanos por nacimiento o de los mexicanos que cuentan con otra nacionalidad**, se declaró la **invalidez**, en suplencia de la deficiencia de la queja, de los artículos 74, fracción I; 75, fracción I; 86, apartado A, fracción I, todos en sus respectivas porciones normativas que dicen: "**por nacimiento**", así como del 85, apartado A, fracción I, en sus porciones normativas "**por nacimiento**" y "**sin tener otra nacionalidad**".



En este punto, los párrafos 54 a 66 de la sentencia retoman el criterio sustentado por la mayoría de los Ministros, en el sentido de que **las Legislaturas Locales no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas**, retomando las consideraciones, principalmente, de lo resuelto en la **acción de inconstitucionalidad 88/2018**, y mencionando, además, las diversas **87/2018, 35/2018, 45/2018** y su acumulada **46/2018, 59/2018, 88/2018, 93/2018, 4/2019 y 40/2019**.

Lo anterior, al considerar que con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de mil novecientos noventa y siete, el Constituyente Permanente tuvo la intención de establecer en el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una reserva exclusiva al Constituyente Federal para determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser **mexicano por nacimiento**, de manera que las entidades federativas no pueden, en caso alguno establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en ese Magno Ordenamiento.

Si bien comparto la inconstitucionalidad de las porciones normativas que fueron invalidadas en virtud del fallo en este aspecto, **no comparto las consideraciones que fueron invocadas**, basadas en la incompetencia del Congreso del Estado de Quintana Roo, para regular en la Ley Orgánica de la Fiscalía General de esa entidad federativa, el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar los cargos de: **1) vice fiscal; 2) directores generales; 3) coordinadores generales; 4) titulares de los Centros de Justicia Alternativa Penal y de Justicia para las Mujeres; 5) titulares de las fiscalías especializadas; 6) policías de investigación; y, 7) peritos.**

Para mí, **las porciones normativas invalidadas resultan inconstitucionales por no superar un test de razonabilidad**, como lo he señalado en la **acción de inconstitucionalidad 87/2018**, así como en la diversa **67/2018 y su acumulada 69/2018**, asuntos en los que también he formulado voto concurrente.

En primer término, el artículo 32 de la Constitución Federal, al establecer en su segundo párrafo 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. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión."**, no implica que sea competencia reservada del Congreso de la Unión legislar el requisito de ser mexi-



cano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos, sino que, por un lado, **sólo establece que la Carta Magna reservó determinados cargos para los mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad** y, por otro, si bien en su última parte se establece que esta reserva también es aplicable para los casos que así señalan otras leyes del Congreso de la Unión, **ello de ninguna manera conlleva que sea facultad exclusiva del Congreso Federal legislar para establecer el requisito de mexicano por nacimiento para acceder a dicho 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.**

Lo anterior, teniendo en cuenta que las materias reservadas al Congreso de la Unión están establecidas en el artículo 73 constitucional, de las cuales **en ningún apartado se encuentra la relativa a legislar el requisito de mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos locales**, sino únicamente se prevé la fracción XVI, relativa a dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica a extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, y salubridad general de la República.

Además, del **régimen federalista** instituido en el artículo 124 de la Constitución General de la República, según el cual "**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.**"; deduzco que, para que pudiera limitarse a la 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, como lo he sostenido, si bien la Constitución Federal en su artículo 32 establece la posibilidad de que exclusivamente el legislador federal pueda determinar los cargos y funciones en los que se podrá requerir ser mexicano por nacimiento, **ello no limita en forma alguna a los Congresos Locales**, siendo que éstos, a mi parecer, **sí se encuentran facultados para establecer como requisito el ser mexicano por nacimiento para acceder a determinados cargos públicos.**



Ahora, considero que **el referido artículo 32 de la Constitución Federal debe armonizarse con el artículo 35 del propio ordenamiento fundamental, el cual permite exigir diversas calidades para desempeñar puestos de elección popular y de otra naturaleza en el servicio público**, de donde se desprende un derecho de la ciudadanía de configuración legal por parte de los Poderes Legislativos, tanto Federal como Estatales, autoridades que, al exigir ciertas calidades para ocupar cargos públicos, **no deberán hacerlo propiciando situaciones discriminatorias**, lo cual debe analizarse bajo un **test de razonabilidad**.

Así, en el caso que fue analizado, la inconstitucionalidad de las porciones normativas "**por nacimiento**" y "**sin tener otra nacionalidad**" que fueron invalidadas, deriva de un **efecto discriminatorio en perjuicio de los mexicanos por naturalización**, al colocarlos en una desventaja injustificada, pues los cargos públicos de **1) vice fiscal; 2) directores generales; 3) coordinadores generales; 4) titulares de los Centros de Justicia Alternativa Penal y de Justicia para las Mujeres; 5) titulares de las fiscalías especializadas; 6) policías de investigación; y, 7) peritos, no se refieren a cargos estratégicos, prioritarios, ni estrechamente vinculados con la soberanía y seguridad nacional**, de manera que se actualiza una discriminación por origen nacional prohibida por el artículo 1o. constitucional.

En efecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las **acciones de inconstitucionalidad 48/2009,<sup>1</sup> 22/2011<sup>2</sup> y 20/2012,<sup>3</sup>** ha sustentado lo siguiente:

- El artículo 32, de la Constitución Federal establece, entre otras cuestiones, que existen diversos cargos que se reservan a los mexicanos por nacimiento, ya que las funciones que conllevan son: i) estratégicas y prioritarias; ii) tienen relación con la seguridad y defensa nacional; o iii) se asocian con los intereses y el destino político de la Nación.
- Es importante fijar criterios tendientes a asegurar que los mexicanos por naturalización acrediten plenamente un vínculo efectivo con el país y "**una voluntad real de ser mexicano**", a efecto de garantizar que el ejercicio de cargos y

<sup>1</sup> En sesión de 14 de abril de 2011, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández.

<sup>2</sup> En sesión de 31 de enero de 2013, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

<sup>3</sup> En sesión de 2 de julio de 2013, bajo la ponencia que hizo suya el Ministro Luis María Aguilar Morales.



funciones correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias del Estado Mexicano, esté libre de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países, de forma que no pueda ponerse en riesgo la soberanía y lealtad nacional.

- La facultad del Congreso de la Unión para establecer en las leyes la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento y no adquirir otra nacionalidad no es irrestricta, pues **se debe satisfacer una razonabilidad en función del cargo del que se trate**, es decir, la exigencia tiene que sostenerse en los fines que persigue el numeral 32, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de otra manera se constituiría una exigencia arbitraria que puede considerarse como una distinción discriminatoria para los mexicanos por naturalización.

En ese sentido, las porciones normativas "**por nacimiento**" y "**sin tener otra nacionalidad**", que fueran analizadas en el fallo que nos ocupa, priva a los mexicanos por naturalización de acceder a un cargo público en el que las funciones encomendadas no se encuentran vinculadas con algún aspecto que guarde relación con la soberanía o seguridad nacional.

Por otra parte, si bien es cierto que, a nivel federal, quien ocupe el cargo de fiscal general de la República, debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, acorde con el artículo 102, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución Federal,<sup>4</sup> y que ello podría llevar a suponer que a nivel local, también podría ser exigible ese requisito; sin embargo, en el caso analizado se trata de funcionarios subordinados precisamente al titular de la Fiscalía General Local, cuyas funciones van dirigidas, por un lado, a la **titularidad de áreas administrativas** como direcciones y coordinaciones generales; y por otro, **se trata funcionarios subordinados al referido titular**, como el vice fiscal, titulares de fiscalías especializadas, políticas de investigación, peritos, e incluso el titular de los centros de justicia alternativa penal y de justicia para las mujeres, cuestiones que, se reitera, no se encuentran estrechamente vinculadas con

<sup>4</sup> Constitución Federal.

"Artículo 102.

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

"A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

**"Para ser fiscal general de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso."**



la soberanía y seguridad nacional, ni tienen el carácter de ser estratégicos ni prioritarios, dando lugar a una discriminación prohibida en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, para mí, se debió declarar la invalidez de las porciones normativas "**por nacimiento**" y "**sin tener otra nacionalidad**", al resultar **violatorias del derecho de igualdad y no discriminación, así como el de acceso a cualquier empleo o comisión del servicio público**, garantizados en los artículos 1o., párrafo quinto,<sup>5</sup> y 35, fracción VI,<sup>6</sup> de la Constitución Federal, en relación con los numerales 23.1, inciso c),<sup>7</sup> y 24,<sup>8</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues, como expliqué, se produce una diferencia que, constitucionalmente, no se justifica.

Este voto se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 111/2019.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintiuno de julio de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto a los artículos 74, fracción I, 75, fracción I, 85, apartado A, fracción I, y 86, apartado A, fracción I, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, en relación con el tema de: "Exclusión de cargos públicos a quienes no son mexicanos por nacimiento o de los mexicanos que cuentan con otra nacionalidad", al considerarlo violatorio de los derechos de igualdad, no discriminación y libertad de trabajo, así

<sup>5</sup> "Artículo 1o. ...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

<sup>6</sup> "Artículo 35. Son derechos del ciudadano: ...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

<sup>7</sup> "Artículo 23. Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

<sup>8</sup> "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."



como de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

Los artículos impugnados disponían, en la parte que nos ocupa, lo siguiente: "Artículo 74. Los requisitos para ser vice fiscal son: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento; ...". "Artículo 75. Los requisitos para ser director general coordinador general o titular de los Centros y de las fiscalías especializadas son: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento ..."; "Artículo 85. Son requisitos para ser elemento de la Policía de Investigación perteneciente al Servicio Profesional de Carrera: A. De ingreso. I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, sin tener otra nacionalidad ..."; "Artículo 86. Son requisitos para ser perito perteneciente al Servicio Profesional de Carrera: A. De ingreso: I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos ..."

Esta disposición fue declarada inválida por unanimidad de votos;<sup>1</sup> sin embargo, la mayoría consideró, en idénticos términos a los establecidos al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,<sup>2</sup> que tal invalidez derivaba de que los Congresos Locales no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior desprendió la mayoría que ningún Estado puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución Federal.

Si bien coincidió en la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas, no comparto las consideraciones de la sentencia.

<sup>1</sup> Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Esquivel Mossa y el presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor pero en contra de consideraciones; los Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron a favor pero con consideraciones adicionales; el Ministro Franco González Salas votó a favor pero con reserva de criterio; la suscrita Ministra Ríos Farjat votó a favor pero en contra de las consideraciones; los Ministros Laynez Potisek, Pérez Dayán y Pardo Rebolledo votaron a favor con modificaciones.

<sup>2</sup> 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 suscrita 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.



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. ¿El Congreso de Quintana Roo 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 Quintana Roo al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes fueran mexicanos por nacimiento.

**2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?**

También en este caso nos parece que la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son nuestras):

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión. ...**"

Ciertamente, la Constitución Federal contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República, auditor superior de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Fede-



ral 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,<sup>3</sup> etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Federal, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos **en ella misma** y **en otras leyes del Congreso de la Unión**.

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión, sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido 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

<sup>3</sup> Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.



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 ocupó más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40<sup>4</sup> y 41<sup>5</sup> 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;<sup>6</sup> 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 Quintana Roo no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento**, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil para ocupar los puestos de vice fiscal, director general, coordinador general o titular de los centros y de las fiscalías especializadas, elemento de la policía de investigación perteneciente al Servicio Profesional de Carrera y perito perteneciente al Servicio Profesional de

<sup>4</sup> "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."

<sup>5</sup> "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. ..."

<sup>6</sup> "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."



Carrera, 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 competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional, ni en el 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un Pacto Federal constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica, siendo que es la realidad nacional, y a merced de cualquier tema que se 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 Quintana Roo 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 las normas impugnadas cumplen 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 de vice fiscal, director general, coordinador general o titular de los centros y de las fiscalías especializadas, elemento de la policía de investigación perteneciente al Servicio Profesional de Carrera y perito perteneciente al Servicio Profesional de Carrera.



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 de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo. 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 ese era el método.<sup>7</sup>

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 discriminadoras 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 26 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 111/2019.

En sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>7</sup> "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175.

Votación: Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de 29 de septiembre de 2004, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.



En el considerando octavo de dicha resolución, se declaró la invalidez de los artículos 74, fracción I; 75, fracción I; 85, apartado A, fracción I, y 86, apartado A, fracción I, en las porciones normativas "por nacimiento", así como de la porción normativa "sin tener otra nacionalidad" del artículo 85, apartado A, fracción I, todos de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo.

Para arribar a tal conclusión, el Tribunal Pleno partió de las consideraciones en que se basaron las diversas acciones de inconstitucionalidad 87/2018, 35/2018, 45/2018 y su acumulada 46/2018, 59/2018, 88/2018, 93/2018, 4/2019 y 40/2019, en las que se analizó el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar diversos cargos en múltiples dependencias e instituciones públicas y 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, se 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 términos del artículo 32 constitucional, le compete o no a las Legislaturas de los Estados.

En ese sentido, se dijo que, en cuanto a la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser mexicano por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, se arribaba a la convicción de que los órganos legislativos locales que establecieran dicha exigencia no estaban facultados para ello, pues el segundo párrafo de este precepto constitucional sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento, empero, excluye a los Congresos Locales.

De ahí que, si el artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva de manera exclusiva al Constituyente Federal la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, las entidades federativas no podían, en caso alguno, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los expresamente señalados en la Constitución Federal.



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 87/2018<sup>1</sup> (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.

En ese sentido, el presente voto concurrente tiene como propósito reiterar la postura que externé al votar las acciones de inconstitucionalidad 22/2011,<sup>2</sup> en la que formulé voto particular, el cual, a su vez, reiteró mi postura en las diversas 48/2009,<sup>3</sup> 20/2011<sup>4</sup> y 31/2011<sup>5</sup> –en su parte conducente–.

<sup>1</sup> Citada como precedente en el asunto señalado al rubro.

<sup>2</sup> Fallada el treinta y uno de enero de dos mil trece. 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.

<sup>3</sup> Fallada el catorce de abril de dos mil nueve. Esta acción se interpuso por el Presidente de la Comisión de 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.

<sup>4</sup> Fallada el nueve de enero de dos mil once. 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.

<sup>5</sup> 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.



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 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 funcionarios 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.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente de minoría** que formulan la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 111/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



En sesión pública celebrada el veintiuno de julio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el presente asunto, donde se declaró la invalidez de los artículos 74, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*";<sup>1</sup> 75, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*";<sup>2</sup> 85, apartado A, fracción I, en las porciones normativas "*por nacimiento*" y "*sin tener otra nacionalidad*"<sup>3</sup> y 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*",<sup>4</sup> de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, los cuales **excluyen de cargos públicos a quienes no son mexicanos por nacimiento o que cuentan con otra nacionalidad.**

El Pleno invalidó las porciones de los artículos impugnados debido a que las Legislaturas Locales no cuentan con competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Presentamos este voto de minoría, pues aunque estuvimos de acuerdo con el sentido de la sentencia, reiteraremos el criterio que hemos sostenido en diversos precedentes,<sup>5</sup> en el sentido de que consideramos necesario resolver este asunto mediante una interpretación restrictiva del artículo 32 constitucional y a la luz de lo establecido en el artículo 1o. constitucional. A nuestro juicio, el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización es la Constitución General, por lo que ni las Legislaturas Locales ni el Congreso de la Unión están facultados para realizar este tipo de distinciones.

El artículo 32, en su párrafo segundo, de la Constitución General establece lo siguiente:

<sup>1</sup> **Artículo 74.** Los requisitos para ser vice fiscal son:

"I. Ser ciudadano mexicano **por nacimiento.**"

<sup>2</sup> **Artículo 75.** Los requisitos para ser director general, coordinador general o titular de los Centros y de las Fiscalías Especializadas son:

"I. Ser ciudadano mexicano **por nacimiento.**"

<sup>3</sup> **Artículo 85.** Son requisitos para ser elemento de la Policía de Investigación perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

"A. De ingreso

"I. Ser ciudadano mexicano **por nacimiento**, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, **sin tener otra nacionalidad.**"

<sup>4</sup> **Artículo 86.** Son requisitos para ser perito perteneciente al Servicio Profesional de Carrera:

"A. De ingreso

"I. Ser ciudadano mexicano **por nacimiento** y en pleno ejercicio de sus derechos."

<sup>5</sup> Acciones de inconstitucionalidad 59/2018, 87/2018, 88/2018, 93/2018 y 40/2019.



"**Artículo 32.** La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, por disposición de la presente Constitución, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión." (Subrayado añadido)

Dicho precepto ha sido objeto de diferentes pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte. En uno de los primeros asuntos en los que se discutió esta cuestión –la **acción de inconstitucionalidad 48/2009**–,<sup>6</sup> al analizar la validez de una *ley federal*, el Pleno sostuvo que el Congreso de la Unión está facultado por virtud de dicha disposición para ampliar el catálogo constitucional de funcionarios que requieren ser mexicanos por nacimiento, aclarando que tal facultad no es irrestricta, sino que "debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate". Este criterio fue reiterado en la **acción de inconstitucionalidad 20/2011**, en la que nuevamente se reconoció la facultad del Congreso de la Unión para legislar en esta materia, aunque bajo criterios de *razonabilidad*.<sup>7</sup>

Posteriormente, en las **acciones de inconstitucionalidad 31/2011**,<sup>8</sup> **22/2011**,<sup>9</sup> **20/2012**<sup>10</sup> y **40/2012**,<sup>11</sup> el Pleno analizó la constitucionalidad de leyes emitidas por *Con-*

<sup>6</sup> Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de abril de dos mil once, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

<sup>7</sup> Resuelta por mayoría de diez votos del Tribunal Pleno en sesión de nueve de enero de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández. Sobre esto, estableció que para determinar si los requisitos que una determinada disposición establezcan referentes a la nacionalidad constituyen una violación al principio de igualdad, es menester analizar si el ejercicio de cada uno de los cargos a que se refieren tales preceptos, comprometen, o no, la soberanía o la identidad nacional, es decir, debe verificarse si la medida legislativa tomada por el Congreso de la Unión persigue una finalidad constitucionalmente válida.

<sup>8</sup> Resuelta por mayoría de ocho votos del Tribunal Pleno en sesión de catorce de mayo de dos mil doce, bajo la ponencia del Ministro Valls Hernández.

<sup>9</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de treinta y uno de enero de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.

<sup>10</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de dos de julio de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Pérez Dayán.

<sup>11</sup> Resuelta por mayoría de nueve votos del Tribunal Pleno en sesión de cuatro de julio de dos mil trece, bajo la ponencia de la Ministra Sánchez Cordero.



*gresos Locales* que exigían el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos en sus respectivas entidades federativas. En el primero de ellos, el Pleno determinó que los Congresos Locales carecen de competencia para legislar en esta materia, porque la facultad prevista en el artículo 32 constitucional es *exclusiva* del Congreso de la Unión. No obstante, en los tres asuntos siguientes, el Pleno consideró que las normas impugnadas eran inconstitucionales por no superar el criterio de *razonabilidad* establecido en la acción de inconstitucionalidad 48/2009, con lo que implícitamente se abandonó el criterio de la acción de inconstitucionalidad 31/2011 y se reconoció la competencia de las Legislaturas Estatales para limitar el acceso a cargos públicos locales a mexicanas o mexicanos por nacimiento.

Con todo, este último criterio fue abandonado por la nueva integración del Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 87/2018**,<sup>12</sup> al sostener que de la interpretación del artículo 32 de la Constitución General, a la luz del artículo 1o. del mismo ordenamiento, se desprende que **las Legislaturas Estatales** no tienen competencia para legislar en esta materia. Dicha acotación a las Legislaturas Estatales pareciera sugerir que se pudiera llegar a una distinta conclusión al realizar un estudio sobre la competencia que el Congreso de la Unión tiene para legislar en la materia.

Pues bien, la decisión mayoritaria en este asunto retoma consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 88/2018<sup>13</sup> para concluir que los órganos legislativos locales no están facultados para establecer la exigencia de contar con la nacionalidad por nacimiento para ocupar cargos públicos.

A nuestro juicio, **ninguna de las interpretaciones asumidas hasta ahora por esta Suprema Corte respecto del artículo 32 constitucional es completamente satisfactoria, pues ninguna de ellas se complace a cabalidad con una lectura armónica de la Constitución a la luz de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.**

En efecto, consideramos que **el artículo 32 debe interpretarse de la manera más restrictiva posible, a fin de evitar discriminaciones entre mexicanas o**

<sup>12</sup> Aprobada por unanimidad de este Tribunal Pleno en sesión pública de siete de enero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas.

<sup>13</sup> Resuelta en este tema por mayoría de diez votos de este Tribunal Pleno en sesión pública de diecisiete de febrero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Aguilar Morales.



**mexicanos por nacimiento y por naturalización.** Lo anterior, pues no debe perderse de vista que los artículos 1o. de la Constitución General y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben cualquier tipo de discriminación entre personas con base en su *origen nacional*.

En este sentido, la única interpretación que permite alcanzar satisfactoriamente dicho objetivo –es decir, evitar discriminaciones entre mexicanos con base en el origen de su nacionalidad– es aquella conforme a la cual se entiende que **del mismo no deriva una libertad configuradora para el Congreso de la Unión que le permita hacer distinciones entre mexicanas y mexicanos por nacimiento y naturalización.**

Efectivamente, desde nuestra óptica, la interpretación más coherente de este artículo con el principio de igualdad y no discriminación se consigue interpretando dicho precepto en el sentido de que **el único cuerpo normativo que puede establecer requisitos derivados de la nacionalidad por nacimiento y/o por naturalización para acceder a cargos públicos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Lo anterior, de manera que **ni el Congreso de la Unión, ni las Legislaturas Estatales,** pueden exigir la nacionalidad por nacimiento como requisito para acceder a puestos públicos, fuera de los casos expresamente contemplados en el Texto Constitucional.

Al respecto, cabe destacar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, **al incorporar expresamente el mandato de interpretación pro persona en el artículo 1o. constitucional, vino a reforzar la necesidad de asumir esa lectura de la Constitución.** En efecto, el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional ahora señala con toda claridad que *todas las normas relativas a los derechos humanos deben ser interpretadas de manera que se favorezca en todo tiempo la protección más amplia.*

Así, si los artículos 1o. de la Constitución<sup>14</sup> y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>15</sup> prohíben la discriminación por origen nacional, y el ar-

<sup>14</sup> **"Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las



título 23.1, inciso c), de dicha convención<sup>16</sup> establece que todos los ciudadanos deben "tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país"; por lo que **debe preferirse la interpretación de la Constitución que evite discriminaciones entre ciudadanos mexicanos (aunque hayan adquirido su nacionalidad por naturalización)**. Finalidad que, como hemos señalado, se logra con la interpretación antes mencionada; esto es, que cuando el artículo 32 constitucional establece que "Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión", no otorga una libertad de configuración del Congreso para establecer discriminaciones por nacionalidad para ejercer ciertos cargos públicos.

En ese orden de ideas, aunque en el presente asunto votamos a favor de la invalidez de los artículos 74, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*"; 75, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*"; 85, apartado A, fracción I, en las porciones normativas "*por nacimiento*" y "*, sin tener otra nacionalidad*" y 86, apartado A, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, lo hicimos al considerar que **debió expresarse que, a la luz de esta interpretación restrictiva del artículo 32**, el único cuerpo normativo que puede hacer distinciones entre mexicanos por nacimiento y por naturalización para acceder a cargos públicos es la propia Constitución General, por lo que **ni el Congreso de la Unión ni las Legislaturas Estatales pueden hacer distinciones de este tipo fuera de los casos previstos en ella**.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

<sup>15</sup> "Artículo 1. Obligación de respetar los derechos.

"1. Los Estados Partes en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

<sup>16</sup> "Artículo 23. Derechos políticos.

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."



**Voto concurrente** que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la acción de inconstitucionalidad 111/2019.

Uno de los temas cuyo análisis fue abordado en el considerando noveno de este fallo fue el relativo a la inconstitucionalidad de los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, relacionados con la exclusión de cargos públicos de quienes han sido suspendidos, destituidos o inhabilitados por resolución firme como servidores públicos o de quienes están sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local. Al respecto, por unanimidad de once votos se determinó la invalidez de esas normas.

Si bien concuerdo con la invalidez de los artículos 74, fracción VII, 75, fracción VI, 84, apartado A, fracción VIII, 85, apartado A, fracción XI; y, 86, apartado A, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, en sus porciones normativas "*ni estar sujeto a procedimiento de responsabilidad administrativa federal o local, en los términos de las normas aplicables*", el motivo de este voto concurrente es apartarme de la afirmación contenida en el fallo, en el sentido de que el principio de presunción de inocencia resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionador.

Aun cuando el criterio mayoritario se basa en lo resuelto por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 73/2018, fallada el veintiocho de enero de dos mil veinte, yo no participé en ese asunto, en tanto que, por su parte, como lo sostuve al resolver la contradicción de tesis 200/2013, y posteriormente lo reiteré en la acción de inconstitucionalidad 47/2016, mi criterio parte de que el principio de presunción de inocencia es una modalidad condicionada del debido proceso legal que, por tanto, es aplicable únicamente al derecho penal; lo que además se corrobora con el contenido de las disposiciones constitucionales que regulan y reconocen tal principio, como son los artículos 16, 18, 19, 21 y especialmente el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución Federal.

De ahí que, aun cuando concuerdo con la decisión de invalidez de las normas respectivas, mi criterio parte de la violación al principio del debido proceso. Y es que, como es sabido, el debido proceso legal es un principio de reconocimiento constitucional que establece reglas y condiciones específicas que deben observarse en todo procedimiento jurisdiccional y que, con tal carácter, trascienden como principio transversal que irradia en todo el sistema constitucional.



Así, en materia penal, donde el acto coactivo del Estado se presenta con mayor intensidad y, además, se involucra el derecho fundamental a la libertad personal, el derecho al debido proceso se manifiesta a través del principio de presunción de inocencia, que se convierte en específico del derecho penal.

Por tanto, a mi juicio, resulta inexacto que el principio de presunción de inocencia resulte aplicable al procedimiento administrativo sancionador, con matices y modulaciones, debido a que el principio que en realidad es aplicable en ese sentido en este tipo de procedimientos administrativos es el relativo al debido proceso, que implica que en ningún caso se considere a un sujeto que se encuentre sometido a un procedimiento administrativo no concluido, como responsable de la falta que se le imputa, pues ello no será jurídicamente posible sino hasta que la autoridad funde y motive su acto sancionatorio, de ser así el caso.

En ese sentido, el hecho de que el legislador del Estado de Quintana Roo, al establecer los requisitos para acceder a los cargos públicos referidos en los preceptos impugnados, equipare a quienes ya fueron sancionados o sentenciados, con aquellos que estén sujetos a procedimiento de responsabilidad administrativa, federal o local, y por tal motivo les prohíba acceder a esos cargos, se traduce, bajo mi criterio, en una violación al principio del debido proceso, pues en este último supuesto no existe una resolución en la que se tenga por acreditada la responsabilidad que se imputa.

Así, salvando mi criterio en el sentido de que los principios penales sustantivos no aplican en todos los casos en el derecho administrativo sancionador, sino que debe analizarse cada uno en forma específica, en este caso, por lo demás, concuerdo con la decisión mayoritaria en lo relativo a que las normas impugnadas, en las porciones normativas respectivas, resultan contrarias al principio de igualdad y no discriminación, dado que el legislador local otorga un trato diferenciado y arbitrario a las personas que se encuentran sujetas a un procedimiento de responsabilidad, que redundaría en detrimento de su derecho para poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, sin justificación para ello, bajo un requisito no razonable y discriminatorio.

**Nota:** El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 26 de abril de 2021.

Este voto se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 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. 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. 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 MUNICIPALES DEL ESTADO DE NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).**

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

**V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVIÓ Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.**

**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 SOLICITADAS (LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE NAYARIT PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).**

**VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DE LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS NO CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN IN-**



**VESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN (LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE NAYARIT PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).**

**VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVIÓ Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS NO PUEDE CONSTITUIR UNA BARRERA DESPROPORCIONADA PARA AQUEL DERECHO (LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE NAYARIT PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).**

**IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE EL COBRO POR EXPEDICIÓN DE CONSTANCIA DE BÚSQUEDA DE INFRACCIONES VULNERA EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD DE ESTE DERECHO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 35, FRACCIONES VII Y VIII, QUE PREVÉ UNA TARIFA DE \$75.00 (SETENTA Y CINCO PESOS 00/100 M.N.), POR LA EXPEDICIÓN DE CONSTANCIA DE BÚSQUEDA DE INFRACCIONES DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE TEPIC, DEL ESTADO DE NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].**

**X. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES O IMPRESIÓN DE DOCUMENTOS CONTENIDOS EN MEDIOS MAGNÉTICOS POR CADA COPIA SIMPLE U HOJA A PARTIR DE LA HOJA VEINTIUNO, POR LA REPRODUCCIÓN DE DOCUMENTOS CONTENIDOS EN MEDIOS MAGNÉTICOS, ASÍ COMO POR LA REPRODUCCIÓN EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS, 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 55, FRACCIONES II, INCISOS C), D), F), G), NUMERALES 2 Y 4, H), I) Y J), Y II.1, INCISOS C), D), E), G), H) E I), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE BAHÍA DE BANDERAS; 26, INCISOS C), D) Y E), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE JALA; 26, FRACCIONES II, III, IV Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RUIZ; 32, FRACCIONES II, INCISO A), III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BLAS; 41, FRACCIONES II,**



**INCISO A), III, IV Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO IXCUINTLA; 35, FRACCIONES III, IV Y V, DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE TEPIC; 28, FRACCIONES III, IV, V Y VI, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE TUXPAN; Y, 45, FRACCIONES III, IV Y VI, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE XALISCO, TODAS DEL ESTADO DE NAYARIT PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].**

**XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XII. 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 55, FRACCIONES II, INCISOS C), D), F), G), NUMERALES 2 Y 4, H), I) Y J), Y II.1, INCISOS C), D), E), G), H) E I), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE BAHÍA DE BANDERAS; 26, INCISOS C), D) Y E), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE JALA; 26, FRACCIONES II, III, IV Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RUIZ; 32, FRACCIONES II, INCISO A), III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BLAS; 41, FRACCIONES II, INCISO A), III, IV Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO IXCUINTLA; 35, FRACCIONES III, IV, V, VII Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE TEPIC; 28, FRACCIONES III, IV, V Y VI, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE TUXPAN; Y, 45, FRACCIONES III, IV Y VI, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE XALISCO, TODAS DEL ESTADO DE NAYARIT PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].**

**XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 55, FRACCIONES II, INCISOS C), D), F), G), NUMERALES 2 Y 4, H), I) Y J), Y II.1, INCISOS C), D), E), G), H) E I), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE BAHÍA DE BANDERAS; 26, INCISOS C), D) Y E), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE JALA; 26, FRACCIONES II, III, IV Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO**



**DE RUIZ; 32, FRACCIONES II, INCISO A), III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN BLAS; 41, FRACCIONES II, INCISO A), III, IV Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO IXCUINTLA; 35, FRACCIONES III, IV, V, VII Y VIII, DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE TEPIC; 28, FRACCIONES III, IV, V Y VI, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE TUXPAN; Y, 45, FRACCIONES III, IV Y VI, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE XALISCO, TODAS DEL ESTADO DE NAYARIT PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 9/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 4 DE OCTUBRE DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: MARÍA CRISTINA VILLEDA OLVERA.

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

**VISTOS**, para resolver, los autos correspondientes a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra diversos numerales de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Bahía de Banderas, Jala, Ruiz, San Blas, Santiago Ixcuintla, Tepic, Tuxpan y Xalisco, todos del Estado de Nayarit, correspondientes al ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

RESULTANDO:

**(1) I. Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora y normas impugnadas.** Mediante escrito presentado el veintidós 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, en su calidad de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que solicitó la invalidez de diversas porciones de las Leyes de Ingresos de distintos Municipios del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, emitidas y promul-



gadas, respectivamente, por el Congreso y el gobernador, ambos de dicha entidad federativa, las cuales se precisan a continuación:

- **Artículo 55, fracciones II, incisos c), d), f), g), numerales 2 y 4, h), i) y j), y II.1, incisos c), d), e), g), h) e i)**, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas.

- **Artículo 26, incisos c), d) y e)**, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Jala.

- **Artículo 26, fracciones II, III, IV y V, inciso b)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ruiz.

- **Artículos 32, fracciones II, inciso a), III y IV**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Blas.

- **Artículo 41, fracciones II, inciso a), III, IV y V, inciso b)**, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Santiago Ixcuintla.

- **Artículo 35, fracciones III, IV, V, VII y VIII**, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Tepic.

- **Artículo 28, fracciones III, IV, V y VI, inciso b)**, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Tuxpan.

- **Artículo 45, fracciones III, IV y VI, inciso b)**, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Xalisco.

**(2) II. Artículos que se estiman violados.** La promovente sostiene que los numerales combatidos vulneran 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.

**(3)** Lo anterior, en relación con los derechos de acceso a la información, gratuidad en el acceso a la información y proporcionalidad tributaria.



**(4) III. Conceptos de invalidez.** En síntesis, la accionante fundamenta las violaciones a los derechos referidos en los argumentos siguientes:

**(5)** Sostiene que las normas impugnadas prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en copias simples, impresiones, copias certificadas y reproducción en medios magnéticos; asimismo, que las municipalidades de Santiago de Ixcuintla y Jala prevén cobros distintos e injustificados respecto de copias e impresiones, aunque se trate de los mismos materiales empleados para su reproducción.

**(6)** Considera que los preceptos combatidos vulneran el derecho de acceso a la información, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**(7)** En un primer apartado del único concepto de invalidez, la accionante hace referencia al marco normativo del derecho de acceso a la información; y, al respecto, aduce que este Alto Tribunal ha desarrollado el derecho a la información que comprende el derecho a informar (difundir), de acceso a la información (buscar) y a ser informado (recibir), destacando que la información pública es el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal, estatal o municipal obtenidos por causa del ejercicio de su función.

**(8)** Asimismo, se ha establecido que el derecho de acceso a la información tiene una doble vertiente, esto es, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro lado, como derecho colectivo que tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control constitucional.

**(9)** También refiere que el principio de gratuidad, previsto en el artículo 6o. constitucional que rige la materia de acceso a la información pública, implica que el ejercicio de esta prerrogativa debe realizarse sin entregar a cambio contraprestación alguna, lo que significa que el hecho de proporcionar información a los particulares no generará costo alguno para éstos.



**(10)** Menciona además, que el derecho de acceso a la información se consagra bajo la dualidad de buscar y recibir información sin imponer mayores requisitos que los que el Poder Reformador de la Constitución y el Congreso de la Unión han establecido previamente, por lo que agregar una condición adicional para ejercer dicha prerrogativa, cuando tal condición no está prevista constitucionalmente ni tiene una base en la ley general, implica un obstáculo para el particular que presente una solicitud de información. De ahí que este Máximo Tribunal determinó que lo que sí puede cobrarse al solicitante son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, envío o la certificación de documentos, pero esas cuotas deben fijarse de acuerdo con una base objetiva y razonable.

**(11)** Por otro lado, en el apartado B denominado "cobros injustificados por la reproducción de la información solicitada", la accionante expone que, de acuerdo con el parámetro normativo señalado, los artículos impugnados difieren del principio de gratuidad que rige el ejercicio de este derecho, pues contemplan cobros injustificados por la reproducción de información, ya que únicamente puede recuperarse el costo de los materiales de entrega, envío o, en su caso, certificación, por lo que cualquier otro cobro implicaría que la autoridad está gravando la información.

**(12)** Insiste en que, la previsión de erogación en la materia de acceso a la información sólo puede responder a resarcir económicamente los gastos de los materiales o de envío que lleguen a utilizarse, de modo que, consignar costos por la reproducción de la información sin que se encuentren justificados en estos términos, vulnera el derecho de acceso a la información.

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

**(14)** Lo anterior, porque la obtención de las mejores condiciones tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso



a la información, como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**(15)** Agrega que esta Suprema Corte ha determinado que para la aplicación del principio de gratuidad se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en la que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que se utilizó para llegar a los mismos, es decir, que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable.

**(16)** Sin embargo, en las leyes combatidas no se justificó ni se hizo referencia a los elementos que sirvieron de base al legislador para determinar dichas cuotas, como lo sería, el precio de las hojas de papel, de la tinta para las impresiones, entre otros. Incluso, en los dictámenes correspondientes tampoco se advierte razonamiento o el criterio que sirvió para cuantificar la contribución o los elementos que permitan determinar si las tarifas corresponden –o no– al costo de los materiales empleados, a pesar de que recae en el legislador local la carga de demostrar que el cobro que estableció en las leyes impugnadas por la entrega de información en diversos medios atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas.

**(17)** Además, que los Municipios de Santiago Ixcuintla y Jala prevén cobros diferenciados por la entrega de información en copia simple e impresiones, sin que exista justificación para hacer una distinción entre el monto por ambos conceptos, pues en todo caso el legislador debió esgrimir las razones por las cuales determinó que debía imponerse un cobro mayor en la reproducción de la información en impresiones respecto de copias simples que sustente la diferencia entre ambos montos, pese a que se emplean esencialmente los mismos materiales.

**(18)** Señala que si no existe razonamiento que justifique el cobro para la reproducción de información con una base objetiva, significa que la cuota establecida se determinó de forma arbitraria, sin contemplar el costo real de los insumos utilizados en la reproducción de información en copias simples, impresiones y certificación de documentos, transgrediendo el principio de gratuidad de acceso a la información pública, contenido en el artículo 6o.



de la Constitución Federal, por lo que deben declararse inválidas las normas impugnadas.

(19) En el apartado C, relativo a la "transgresión al principio de proporcionalidad tributaria" aduce que los preceptos impugnados vulneran este principio porque los derechos causados por los servicios de reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.

(20) Indica que, al tratarse de derechos por la expedición de copias simples, impresiones y certificación de documentos, el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa establecida sea acorde al costo de los servicios prestados e igual para todos los que reciban el mismo servicio.

(21) Precisa que los Municipios de Jala, Ruiz, San Blas, Santiago Ixcuintla, Tepic y Tuxpan establecen una misma tarifa o cuota por la certificación de una hoja o todo el legajo o expediente, lo cual, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria.

(22) Asimismo, que respecto del Municipio de Bahía de Banderas que prevé cobros por la reproducción de copias simples y certificadas de planos, es aplicable lo resuelto por esa Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad 12/2019, en la que se declaró la invalidez de la norma que establecía el cobro por el escaneo y/o fotografía digital por foja, plano o fotografía, pues dicho cobro no se encontraba sustentado en una base objetiva, ya que no se contempló el costo real de los materiales requeridos para la expedición de las fotocopias.

(23) Finalmente, menciona que las normas impugnadas tienen un impacto desproporcionado sobre el gremio periodístico, pues terminan teniendo un efecto inhibitorio para cumplir su función social de buscar información sobre temas de interés público.

(24) **IV. Turno, admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción



de inconstitucionalidad y turnarlo a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

**(25)** Atento a lo anterior, mediante proveído de veintisiete de enero siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite este medio de control constitucional, requirió a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nayarit que rindieran sus respectivos informes, y ordenó dar vista con este medio impugnativo a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, de ser el caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

**(26) V. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit.** Al rendir el informe que le fue solicitado, el consejero jurídico del gobernador del Estado señaló, en síntesis, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, los Ayuntamientos tienen, entre otras facultades, la de presentar a las Legislaturas Locales, para su aprobación, su iniciativa de Ley de Ingresos; asimismo, el diverso artículo 111, fracción II, de la Constitución Local prevé la facultad de los Ayuntamientos para proponer al Congreso del Estado las cuotas, tasas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, de modo que el marco normativo constitucional y legal del Estado se encuentra armonizado a efecto de dar cumplimiento al mandato federal.

**(27)** Dice que, son los propios Municipios los que proponen las cuotas, tasas y tarifas de los ingresos para el ejercicio fiscal correspondiente y el Congreso del Estado es el ente competente para aprobar en última instancia las Leyes de Ingresos de cada uno de los Ayuntamientos, de modo que es evidente que los conceptos de invalidez no fueron producidos por el Poder Ejecutivo Local, quien en cumplimiento a la normatividad aplicable, únicamente promulgó y publicó las normas cuya invalidez se reclama.

**(28)** Además, indica que se encuentra impedido para negarse a promulgar las leyes y decretos expedidos por la Legislatura Local, máxime tratándose de cuestiones que quedan fuera de su competencia, pues, en todo caso, únicamente se le faculta para realizar observaciones a las modificaciones que hubiera realizado el Congreso del Estado al proyecto inicial de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado y no así a las Leyes de Ingresos.



**(29) VI. Informe del Poder Legislativo del Estado de Nayarit.** El jefe de la Unidad Jurídica del Congreso del Estado rindió el informe solicitado a dicha autoridad, en los términos medulares que se relacionan a continuación:

**(30)** En un primer aspecto, solicita que debido a que las normas reclamadas son de carácter tributario y no establecen una diferencia de trato a partir de alguna categoría sospechosa, la intensidad del escrutinio constitucional sea flexible.

**(31)** Asimismo, menciona que el test de proporcionalidad de una norma tributaria se debe limitar a verificar que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva o constitucionalmente válida o aceptable; de modo que no es exigible que el legislador justifique cuál de todos los medios disponibles cumple en todos los grados o niveles de intensidad la finalidad perseguida, sino únicamente determinar si el medio elegido es idóneo.

**(32)** Asevera que las finalidades de las normas impugnadas resultan constitucionalmente válidas, ya que el monto de la cuota por derechos de los servicios de acceso a la información pública en las distintas modalidades guarda relación con el costo del servicio prestado, lo que permite constatar la observancia del mandato establecido a cargo de los gobernados, de contribuir al gasto público previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

**(33)** Además, que las normas cumplen con los criterios de ser idóneas y necesarias, toda vez que el pago de tales derechos en los Municipios del Estado contribuye al cumplimiento de la finalidad contemplada por el Congreso, esto es, respetar el acceso a la información por parte de los gobernados sin descuidar la hacienda pública municipal, con lo cual superan el test de proporcionalidad.

**(34)** Expone que la interpretación de una norma debe partir de la premisa de que cuenta con la presunción de constitucionalidad, ya que ante la posibilidad de distintas interpretaciones, debe favorecerse aquella que haga que las disposiciones sean compatibles con la Constitución con la finalidad de preservar la unidad del orden jurídico nacional; por lo que solicita que se realice un ejercicio de ponderación para verificar el peso de los fundamentos que pudiera



motivar la declaración de invalidez de las leyes impugnadas, frente al peso de que las disposiciones son producto del ejercicio de las atribuciones del legislador local, debiendo prevalecer aquella que sea más acorde con los contenidos de la Ley Suprema a fin de preservar el orden jurídico constitucional.

**(35)** Menciona que la promovente tiene la carga de argumentar que las porciones normativas impugnadas son inconstitucionales; sin embargo, de los conceptos de invalidez no se advierten razonamientos lógico-jurídicos que cuenten con la solidez requerida para despojar la presunción de constitucionalidad con la que cuentan las normas de ingresos de los diferentes Municipios del Estado de Nayarit.

**(36)** Por otro lado, en un segundo aspecto aduce, respecto al principio de gratuidad y correlación entre el costo del servicio prestado y el monto de la cuota establecida en las normas impugnadas, que las Leyes de Ingresos impugnadas tienen por objeto captar los recursos financieros que permitan cubrir los gastos de cada Municipio, además se encargan de satisfacer y cumplir con los objetivos planteados dentro del Plan Municipal de Desarrollo, por lo que ayudan a consolidar un sistema de recaudación que mantenga las finanzas públicas sanas con un enfoque de transparencia y rendición de cuentas.

**(37)** Señala que en materia de ingresos existen facultades complementarias entre los Ayuntamientos y el Poder Legislativo, en virtud de que los Municipios proponen las cuotas y tarifas que pretenden cobrar, atendiendo a las condiciones sociales y económicas que rigen el territorio y el Congreso Local analiza y aprueba los proyectos presentados con el objetivo de vigilar que se cumplan los principios tributarios.

**(38)** Arguye que las cantidades fijadas por derechos de los servicios de acceso a la información pública no son violatorias de los principios de gratuidad y proporcionalidad tributaria, por el contrario, son congruentes con los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas; aunado a que el principio de gratuidad no es absoluto, ya que una de sus restricciones es el cálculo proporcional del cobro de los materiales utilizados por el ente correspondiente.



**(39)** Además, afirma que el Congreso del Estado al aprobar las cuotas propuestas por los Municipios tomó en consideración el acuerdo mediante el cual se aprueban los lineamientos por los que se establecen los costos de reproducción, envío, o en su caso, certificación de información del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el cual prevé una serie de elementos que fueron los que sirvieron de base legislativa para determinar los cobros, mismos que respetan los principios de gratuidad y proporcionalidad tributaria. Aspecto al que, si bien no se hizo referencia expresamente en los dictámenes, sí formó parte del rubro considerativo utilizado por la Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto en el análisis y dictaminación de los proyectos de las Leyes de Ingresos, por lo que al tratarse de actos de la misma naturaleza y del mismo órgano dictaminador, deben entenderse como argumentos y elementos considerados por la Comisión Dictaminadora al momento de analizar tales proyectos.

**(40)** Agrega que la solicitante sólo pagará el costo de reproducción de la información, que no puede exceder el valor del material en el que se reprodujo y, en caso de que se proporcione el medio o mecanismo para reproducción, no se generará ningún costo; de ahí que los cobros no ocasionan una barrera al derecho de acceso a la información ni se trata de cuotas desproporcionales, pues se sustentaron en el referido acuerdo del Instituto Nacional de Transparencia, que es un elemento objetivo y razonable para determinar las contribuciones en materia de acceso a la información.

**(41)** En su argumento tercero aduce, en cuanto el principio de proporcionalidad tributaria, que la Comisión parte de una premisa errónea al considerar que se vulnera el principio mencionado por no expresar el costo que le causa al Estado la ejecución del servicio en mención.

**(42)** Explica que el principio de proporcionalidad radica en que los sujetos pasivos deben contribuir al gasto público en función de su respectiva capacidad contributiva, por lo que debe existir congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes.

**(43)** Dice que las cantidades fijadas en las Leyes de Ingresos impugnadas no establecen un cobro excesivo, pues éste es proporcional con el costo del servicio, es racional y se determinó conforme al mencionado acuerdo mediante



el cual se aprueban los lineamientos por los que se establecen los costos de reproducción, envío o, en su caso, certificación; por lo que si bien el principio de gratuidad pretende evitar que se cree un muro de acceso que impida a los solicitantes allegarse de la información pública gubernamental por no poder pagarla, lo cierto es que los costos de las Leyes de Ingresos impugnadas guardan estrecha correlación con el costo del servicio que se ofrece.

**(44)** Finalmente, en su último argumento, identificado como cuarto, sostiene que la competencia del Congreso Local se fundamenta en las fracciones I y VII del artículo 47 de la Constitución del Estado y que la Ley Orgánica del Estado y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso otorgan participación a la Comisión Dictaminadora, esto es, la Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto. Asimismo, reitera, que los Ayuntamientos tienen facultad para proponer al Congreso del Estado las cuotas, tasas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras.

**(45)** Además, que dicha normativa reconoce que los Municipios cuentan con personalidad jurídica y facultades suficientes para administrar libremente su hacienda, conformada por rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor.

**(46)** Expone que, en el caso, después de recibir las iniciativas de las Leyes de Ingresos Municipales, el Poder Legislativo realizó un análisis exhaustivo de las iniciativas presentadas a fin de verificar que se encontraran ajustadas a los ordenamientos constitucionales y legales y que las normas tributarias estuvieran armonizadas con lo dispuesto en la Carta Magna, por lo que se cuidó que las Leyes de Ingresos protegieran el derecho de acceso a la información pública.

**(47) VII. Pedimento de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

**(48) VIII. Cierre de instrucción.** En proveído de veintitrés de abril del año en curso se ordenó cerrar la instrucción de este asunto, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.



## CONSIDERANDO:

**(49) 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;<sup>1</sup> 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup> y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,<sup>3</sup> toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre normas estatales de carácter general y la Constitución General de la República.

**(50) SEGUNDO.—Oportunidad.** De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>4</sup> el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del

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

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

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

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

<sup>2</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>3</sup> **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

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

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

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



siguiente a aquel en que se haya publicado la norma impugnada, de lo que se sigue que para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

(51) En el caso, la Comisión accionante controvierte diversas porciones normativas contenidas en los decretos publicados el veintitrés de diciembre de dos mil veinte, en el Periodo Oficial del Órgano de Gobierno del Estado de Nayarit, mediante los que se expidieron las Leyes de Ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno de diversos Municipios de dicha entidad.

(52) El plazo para interponer este medio impugnativo transcurrió del jueves veinticuatro de diciembre de dos mil veinte al viernes veintidós de enero de dos mil veintiuno, siendo este último día en el que se presentó el escrito inicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal; por tanto, la presente acción de inconstitucionalidad se promovió de manera oportuna.

(53) TERCERO.—**Legitimación.** De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>5</sup> la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover acción de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Ley Fundamental y en los tratados internacionales.

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

"...

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

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

"...

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



(54) Al respecto, importa señalar que, en su escrito inicial, la promovente plantea, de manera medular, que las disposiciones cuestionadas resultan violatorias de los derechos de acceso a la información, gratuidad en el acceso a la información y proporcionalidad tributaria.

(55) Además, en términos del artículo 11, párrafo primero, en relación con el diverso 59, ambos de la ley reglamentaria de la materia,<sup>6</sup> dicho órgano constitucional autónomo, al igual que los demás sujetos legitimados al efecto, debe comparecer a este Alto Tribunal por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

(56) En el caso, suscribe la demanda que da origen al presente medio de control constitucional la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien acredita su personería con copia certificada de la comunicación emitida por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, por la que se le hace saber que, en sesión celebrada el siete de noviembre de dos mil diecinueve, fue aprobada su designación para ocupar tal cargo durante el periodo correspondiente del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.

(57) Por otra parte, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracciones I y IX,<sup>7</sup> de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno,<sup>8</sup> dicha funcionaria ostenta la representación de la ci-

<sup>6</sup> "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

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

<sup>7</sup> "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

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

<sup>8</sup> "Artículo 18. La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



tada Comisión y cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad.

(58) Así, atento a lo anterior, es dable concluir que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para intentar la presente acción de inconstitucionalidad, y que ésta es promovida por quien cuenta con facultades al efecto, por lo que debe tenerse por satisfecho el requisito de procedencia en análisis.

(59) CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que previo al análisis de los conceptos de invalidez, se analizan las causas de improcedencia formuladas por las partes, así como aquéllas que este Alto Tribunal advierta de oficio.

(60) En el caso, el **consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit** manifestó en su informe que, en cumplimiento a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, el gobernador únicamente promulgó y publicó las normas cuya invalidez se demanda, sin que los conceptos de invalidez se hagan valer en contra de tales actos del Poder Ejecutivo.

(61) De lo anterior se advierte que, si bien no lo señaló expresamente, es evidente que la intención del Poder Ejecutivo Local es invocar una causa de improcedencia.

(62) Al respecto debe decirse que, contrario a lo manifestado por el gobernador estatal, a pesar de que en los conceptos de invalidez formulados no se hicieron valer cuestiones de ilegalidad en contra de la promulgación y orden de publicación, no es posible decretar la improcedencia de la acción en contra de estos actos y por esta autoridad, toda vez que esta cuestión no constituye una causa de improcedencia en términos del artículo 19 de la ley reglamentaria que rige a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

(63) Así se ha pronunciado este Tribunal Pleno al emitir la jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESTIMARSE 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.",<sup>9</sup> en la que se concluyó que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo tenga injerencia en el proceso de creación de las normas generales para otorgarles plena validez y eficacia hace que se encuentre invariablemente implicado en la emisión del decreto impugnado, por lo que debe responder por sus actos; en consecuencia, debe desestimarse dicho planteamiento.

(64) Al no haberse hecho valer otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso al analizado, ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.

(65) QUINTO.—**Estudio de fondo.** En el **único concepto de invalidez** la promovente afirma, en lo que importa destacar, que los artículos que controvierte transgreden el derecho humano de acceso a la información, así como los principios de gratuidad en el acceso a la información, legalidad y proporcionalidad tributaria, pues establecen cobros injustificados por la reproducción de información pública en los medios ahí contenidos y no atienden a los costos de los materiales utilizados.

(66) Sostiene que conforme a los artículos 6o. constitucional y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por regla general, el ejercicio del derecho de acceso a la información debe ser gratuito, pudiendo, excepcionalmente, cobrarse los materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo de su envío o la certificación de documentos, pero de ninguna manera puede cobrarse la información, ni el costo del material cuando es proporcionado por el solicitante.

(67) Señala que, sin embargo, los preceptos impugnados establecen cobros injustificados por la reproducción de información pública en copias simples, impresiones, copias certificadas y reproducción en medios magnéticos, por lo que si no existe razonamiento que justifique el cobro de reproducción de información con una base objetiva, sólo puede significar que las cuotas

<sup>9</sup> Registro digital: 164865. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, P./J. 38/2010.



se determinaron arbitrariamente sin contemplar el costo real de los materiales utilizados.

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

(69) Para el análisis de tales argumentos, conviene recordar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 5/2017,<sup>10</sup> 13/2018 y su acumulada 25/2018,<sup>11</sup> 10/2019,<sup>12</sup> 13/2019,<sup>13</sup> 15/2019<sup>14</sup> y 27/2019,<sup>15</sup> en las que se analizó el contenido del artículo 6o., apartado A, fracción III, constitucional,<sup>16</sup> se pronunció sobre los principios y directrices que rigen el derecho de acceso a la información, y en específico el de gratuidad, haciendo énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar la discriminación, pues su finalidad es que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información.

(70) Así, el Tribunal Pleno determinó que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación

<sup>10</sup> Resuelta en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

<sup>11</sup> Resuelta en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho.

<sup>12</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.

<sup>13</sup> Resuelta en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve.

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

<sup>15</sup> Resuelta en sesión de tres de septiembre de dos mil diecinueve.

<sup>16</sup> **Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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

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

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

...

"**III.** Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos."



de la información, sin posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda que al efecto tenga que llevar a cabo el sujeto obligado.

(71) El principio de gratuidad también quedó plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>17</sup> en donde se estableció que sólo puede requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada. Asimismo, su artículo 141,<sup>18</sup> dispone que, en caso de existir costos para obtener la información, éstos no podrán ser superiores al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, al costo de envío y al pago de la certificación de los documentos, cuando proceda, y que la información será entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

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

(73) Conforme a lo anterior, se estableció que las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dado la forma de reproducción

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

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

<sup>18</sup> **Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

**I.** El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

**II.** El costo de envío, en su caso, y

**III.** El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se 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."



y entrega solicitadas, deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para todos los solicitantes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria; lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

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

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

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

(77) Con base en el parámetro de constitucionalidad expuesto, se analizarán los supuestos previstos en las disposiciones impugnadas, para lo cual resulta conveniente transcribir su contenido.



Municipio	Artículos impugnados	Texto														
<p><b>Bahía de Banderas</b></p>	<p>Artículo 55, fracciones II, incisos c), d), f), g), numerales 2 y 4, h), i) y j) y II.1, incisos c), d), e), g), h) e i)</p>	<p><b>"Artículo 55.</b> Los derechos por constancias, legalizaciones y certificaciones, se determinarán y pagarán de acuerdo a las siguientes cuotas:</p> <table border="1" data-bbox="651 414 1057 1455"> <thead> <tr> <th data-bbox="654 419 904 455">Concepto</th> <th data-bbox="904 419 1053 455">Pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="654 455 904 601">"II. Los derechos por los servicios de <b>acceso a la información pública</b> y derechos ARCO, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa: </td> <td data-bbox="904 455 1053 601"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="654 601 904 746">"c) Por la expedición de copias simples a partir de la copia 21, por cada copia simple </td> <td data-bbox="904 601 1053 746">\$1.03</td> </tr> <tr> <td data-bbox="654 746 904 844">"d) Por la expedición de copias certificadas por copia </td> <td data-bbox="904 746 1053 844">\$11.07</td> </tr> <tr> <td data-bbox="654 844 904 1047">"f) Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja a partir de la copia simple 21, por cada copia simple </td> <td data-bbox="904 844 1053 1047">\$1.03</td> </tr> <tr> <td data-bbox="654 1047 904 1224">"g) Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:  "... </td> <td data-bbox="904 1047 1053 1224"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="654 1224 904 1455">"2. Si el solicitante no aporta el medio magnético (disco compacto) en el que se realice la reproducción  "... </td> <td data-bbox="904 1224 1053 1455">\$12.00</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Pesos	"II. Los derechos por los servicios de <b>acceso a la información pública</b> y derechos ARCO, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:		"c) Por la expedición de copias simples a partir de la copia 21, por cada copia simple	\$1.03	"d) Por la expedición de copias certificadas por copia	\$11.07	"f) Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja a partir de la copia simple 21, por cada copia simple	\$1.03	"g) Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:  "...		"2. Si el solicitante no aporta el medio magnético (disco compacto) en el que se realice la reproducción  "...	\$12.00
Concepto	Pesos															
"II. Los derechos por los servicios de <b>acceso a la información pública</b> y derechos ARCO, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:																
"c) Por la expedición de copias simples a partir de la copia 21, por cada copia simple	\$1.03															
"d) Por la expedición de copias certificadas por copia	\$11.07															
"f) Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja a partir de la copia simple 21, por cada copia simple	\$1.03															
"g) Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:  "...																
"2. Si el solicitante no aporta el medio magnético (disco compacto) en el que se realice la reproducción  "...	\$12.00															



		<p>"4. Si el solicitante no aporta en medios magnéticos denominados usb (por sus siglas en inglés)</p>	<p>\$150.00</p>
		<p>"h) Por la expedición de copias simples de planos desde tamaño carta hasta 60x90</p>	<p>\$66.48</p>
		<p>"i) Por la expedición de copias certificada de planos desde tamaño carta hasta 60x90</p>	<p>\$110.81</p>
		<p>"j) Por la certificación de acta de Ayuntamiento, por cada foja útil que integre el expediente</p>	<p>\$11.07</p>
		<p>"II.1 Los derechos por los servicios de <b>acceso a la información pública</b>, cuando medie solicitud al Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Bahía de Banderas, Nayarit, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:</p>	
		<p>"c) Por la expedición de copias simples a partir de 21, por cada copia</p>	<p>\$1.03</p>
		<p>"d) Por la expedición de copias certificadas por copia</p>	<p>\$11.07</p>
		<p>"e) Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos, a partir de 21, por cada hoja</p>	<p>\$2.73</p>
		<p>"g) Por la expedición de copias simples de planos desde tamaño carta hasta 60x90</p>	<p>\$65.69</p>



		<table border="1"> <tr> <td>"h) Por la expedición de copias certificada de planos desde tamaño carta hasta 60x90</td> <td>\$109.48</td> </tr> <tr> <td>"i) Por la certificación de acta de la Junta de Gobierno, por cada foja útil que integre el expediente."</td> <td>\$10.94</td> </tr> </table>	"h) Por la expedición de copias certificada de planos desde tamaño carta hasta 60x90	\$109.48	"i) Por la certificación de acta de la Junta de Gobierno, por cada foja útil que integre el expediente."	\$10.94								
"h) Por la expedición de copias certificada de planos desde tamaño carta hasta 60x90	\$109.48													
"i) Por la certificación de acta de la Junta de Gobierno, por cada foja útil que integre el expediente."	\$10.94													
<b>Jala</b>	Artículo 26, incisos c), d) y e)	<p><b>"Artículo 26.</b> Los derechos por los servicios de <b>acceso a la información pública</b>, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Tarifa en Pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"c) Por expedición de copias simples, a partir de las veintiuna hojas, el costo por cada copia, será</td> <td>\$1.00</td> </tr> <tr> <td>"d) Por certificación desde una hoja hasta el expediente completo</td> <td>56.00</td> </tr> <tr> <td>"e) Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hojas:</td> <td></td> </tr> <tr> <td>"A color</td> <td>\$3.00</td> </tr> <tr> <td>"Blanco y negro</td> <td>\$2.00."</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Tarifa en Pesos	"c) Por expedición de copias simples, a partir de las veintiuna hojas, el costo por cada copia, será	\$1.00	"d) Por certificación desde una hoja hasta el expediente completo	56.00	"e) Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hojas:		"A color	\$3.00	"Blanco y negro	\$2.00."
Concepto	Tarifa en Pesos													
"c) Por expedición de copias simples, a partir de las veintiuna hojas, el costo por cada copia, será	\$1.00													
"d) Por certificación desde una hoja hasta el expediente completo	56.00													
"e) Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hojas:														
"A color	\$3.00													
"Blanco y negro	\$2.00."													
<b>Ruiz</b>	Artículo 26, fracciones II, III, IV y V, inciso b)	<p><b>"Artículo 26.</b> Los derechos por los servicios de <b>acceso a la información pública</b>, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:</p>												



		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"II. Por la expedición de copias simples a partir de 21 hojas, por cada copia</td> <td>\$2.13</td> </tr> <tr> <td>"III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo</td> <td>\$28.67</td> </tr> <tr> <td>"IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja:</td> <td>\$2.13</td> </tr> <tr> <td>"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:  "b) unidad de almacenamiento magnético en formato disco compacto, proporcionado por el Municipio. Costo por cada disco compacto."</td> <td>\$12.00</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Pesos	"II. Por la expedición de copias simples a partir de 21 hojas, por cada copia	\$2.13	"III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo	\$28.67	"IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja:	\$2.13	"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:  "b) unidad de almacenamiento magnético en formato disco compacto, proporcionado por el Municipio. Costo por cada disco compacto."	\$12.00
Concepto	Pesos											
"II. Por la expedición de copias simples a partir de 21 hojas, por cada copia	\$2.13											
"III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo	\$28.67											
"IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja:	\$2.13											
"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:  "b) unidad de almacenamiento magnético en formato disco compacto, proporcionado por el Municipio. Costo por cada disco compacto."	\$12.00											
<p><b>San Blas</b></p>	<p>Artículos 32, fracciones II, inciso a), III y IV</p>	<p><b>"Artículo 32.</b> Los derechos por los servicios de <b>acceso a la información pública</b>, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Tipo</th> <th>Importe en pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"II. Por la expedición de copias simples de 1 hasta 20 hojas</td> <td>exento</td> </tr> <tr> <td>"a) de 21 hojas simples en adelante, por cada copia</td> <td>\$1.46</td> </tr> <tr> <td>"III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo</td> <td>\$31.49</td> </tr> </tbody> </table>	Tipo	Importe en pesos	"II. Por la expedición de copias simples de 1 hasta 20 hojas	exento	"a) de 21 hojas simples en adelante, por cada copia	\$1.46	"III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo	\$31.49		
Tipo	Importe en pesos											
"II. Por la expedición de copias simples de 1 hasta 20 hojas	exento											
"a) de 21 hojas simples en adelante, por cada copia	\$1.46											
"III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo	\$31.49											



		<table border="1"> <tr> <td>"IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja."</td> <td>\$1.46</td> </tr> </table>	"IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja."	\$1.46										
"IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja."	\$1.46													
<b>Santiago Ixcuintla</b>	Artículo 41, fracciones II, inciso a), III, IV y V, inciso b)	<p>"<b>Artículo 41.</b> Los derechos por los servicios de <b>acceso a la información pública</b>, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a las siguientes tarifas calculadas en pesos:</p> <table border="1"> <tr> <td>"II. Por expedición de copias simples menor a veinte fojas</td> <td>exento</td> </tr> <tr> <td>"a) a partir de veintiún fojas, por cada copia</td> <td>\$1.00</td> </tr> <tr> <td>"III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo</td> <td>\$36.05</td> </tr> <tr> <td>"IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja</td> <td>\$2.06</td> </tr> <tr> <td>"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos: " "..."</td> <td>\$12.00</td> </tr> <tr> <td>"b) En medios magnéticos denominados discos compactos."</td> <td></td> </tr> </table>	"II. Por expedición de copias simples menor a veinte fojas	exento	"a) a partir de veintiún fojas, por cada copia	\$1.00	"III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo	\$36.05	"IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja	\$2.06	"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos: " "..."	\$12.00	"b) En medios magnéticos denominados discos compactos."	
"II. Por expedición de copias simples menor a veinte fojas	exento													
"a) a partir de veintiún fojas, por cada copia	\$1.00													
"III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo	\$36.05													
"IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja	\$2.06													
"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos: " "..."	\$12.00													
"b) En medios magnéticos denominados discos compactos."														
<b>Tepic</b>	Artículo 35, fracciones III, IV, V, VII y VIII	<p>"<b>Artículo 35.</b> Los derechos por los servicios de <b>acceso a la información pública</b> y datos personales, cuando medie solicitud y sea procedente conforme a las leyes de la materia, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa</p>												



		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Importe</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"III. Por la expedición de copias a partir de veintiuna, por cada copia</td> <td>\$1.09</td> </tr> <tr> <td>"IV. Por la certificación de una hoja hasta el expediente completo</td> <td>\$26.79</td> </tr> <tr> <td>V. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos y digitales por hoja</td> <td>"\$1.09</td> </tr> <tr> <td>...</td> <td></td> </tr> <tr> <td>"VII. Constancia de búsqueda de infracción</td> <td>\$75.00</td> </tr> <tr> <td>"VIII. Constancia de búsqueda de No infracción."</td> <td>\$75.00</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Importe	"III. Por la expedición de copias a partir de veintiuna, por cada copia	\$1.09	"IV. Por la certificación de una hoja hasta el expediente completo	\$26.79	V. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos y digitales por hoja	"\$1.09	...		"VII. Constancia de búsqueda de infracción	\$75.00	"VIII. Constancia de búsqueda de No infracción."	\$75.00
Concepto	Importe															
"III. Por la expedición de copias a partir de veintiuna, por cada copia	\$1.09															
"IV. Por la certificación de una hoja hasta el expediente completo	\$26.79															
V. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos y digitales por hoja	"\$1.09															
...																
"VII. Constancia de búsqueda de infracción	\$75.00															
"VIII. Constancia de búsqueda de No infracción."	\$75.00															
<p><b>Tuxpan</b></p>	<p>Artículo 28, fracciones III, IV, V y VI, inciso b)</p>	<p><b>"Artículo 28.</b> Los derechos por los servicios de <b>acceso a la información pública</b>, cuando medie solicitud, se cobrarán conforme a los costos en pesos que se fijan a continuación</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Importes</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"III. Por la expedición de copias simple, a partir de 21 hojas, por cada copia</td> <td>\$2.18</td> </tr> <tr> <td>"IV. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo</td> <td>\$39.42</td> </tr> <tr> <td>"V. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja</td> <td>\$2.18</td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Importes	"III. Por la expedición de copias simple, a partir de 21 hojas, por cada copia	\$2.18	"IV. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo	\$39.42	"V. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja	\$2.18						
Concepto	Importes															
"III. Por la expedición de copias simple, a partir de 21 hojas, por cada copia	\$2.18															
"IV. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo	\$39.42															
"V. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja	\$2.18															



		<p>"VI. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:</p> <p>"...</p> <p>"b) En medios magnéticos denominados en (sic) discos compactos, proporcionados por el Municipio."</p>	<p>\$12.00</p>										
<p><b>Xalisco</b></p>	<p>Artículo 45, fracciones III, IV y VI, inciso b)</p>	<p>"<b>Artículo 45.</b> Los derechos por servicios de <b>acceso a la información pública</b>, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <table border="1" data-bbox="651 778 1057 1235"> <thead> <tr> <th>Concepto</th> <th>Pesos</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>"III. Por expedición de copias simples, de veintiún copias simples en adelante, por cada copia.</td> <td>\$3.00</td> </tr> <tr> <td>"IV. Por la certificación de legajo</td> <td>\$38.96</td> </tr> <tr> <td>"VI. Por la reproducción de documentos en medios digitales:</td> <td>\$12.00</td> </tr> <tr> <td>"b) si la entidad facilita el medio digital (CD)."</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Concepto	Pesos	"III. Por expedición de copias simples, de veintiún copias simples en adelante, por cada copia.	\$3.00	"IV. Por la certificación de legajo	\$38.96	"VI. Por la reproducción de documentos en medios digitales:	\$12.00	"b) si la entidad facilita el medio digital (CD)."		
Concepto	Pesos												
"III. Por expedición de copias simples, de veintiún copias simples en adelante, por cada copia.	\$3.00												
"IV. Por la certificación de legajo	\$38.96												
"VI. Por la reproducción de documentos en medios digitales:	\$12.00												
"b) si la entidad facilita el medio digital (CD)."													

(78) De la transcripción anterior se advierte que los Municipios de Bahía de Banderas, Jala, Ruiz, San Blas, Santiago Ixcuintla, Tepic, Tuxpan y Xalisco del Estado de Nayarit establecen el cobro en materia de Acceso a la Información Pública en los supuestos siguientes:



a) Por la expedición de **copias simples o impresión de documentos** contenidos en medios magnéticos, por cada copia simple u hoja, a partir de la veintiuna, en montos diversos que oscilan entre \$1.00 (un peso 00/100 M.N.) y \$3.00 (tres pesos 00/100 M.N.);

b) Por la expedición de **copias certificadas:**

- En el Municipio de Bahía de Banderas, por cada copia o por foja útil que integre el expediente de Acta de la Junta de Gobierno o del Ayuntamiento, entre los \$10.94 (diez pesos 94/100 M.N.) y \$11.07 (once pesos 07/100 M.N.) y,

- En el resto de los Ayuntamientos, desde una hoja hasta el expediente completo o legajo, en cantidades que van desde los \$26.79 (veintiséis pesos 79/100 M.N.) hasta los \$56.00 (cincuenta y seis pesos 00/100 M.N.).

(79) En los Municipios de Bahía de Banderas, Ruiz, Santiago Ixcuintla, Tuxpan y Xalisco también se fijan cuotas por:

c) La **reproducción de documentos en medios magnéticos** no proporcionados por el solicitante: disco compacto en \$12.00 (doce pesos 00/100 M.N.) o USB [sólo Bahía de Banderas] en \$150.00 (ciento cincuenta pesos 00/100 M.N.);

(80) Asimismo, las Leyes de Ingresos de los Municipios de Bahía de Banderas y Tepic establecieron, respectivamente, el cobro en materia de acceso a la información pública por la expedición de copias simples o certificadas de planos y por constancia de búsqueda de infracciones, en los montos siguientes:

d) Por la expedición de **copias simples de planos** desde tamaño carta hasta 60x90, entre \$65.69 (sesenta y cinco pesos 69/100 M.N.) y \$66.48 (sesenta y seis pesos 48/100 M.N.).

e) Por la expedición de **copias certificadas de planos** desde tamaño carta hasta 60x90, entre \$109.48 (ciento nueve pesos 48/100 M.N.) y \$110.81 (ciento diez pesos 81/100 M.N.).

f) **Constancia de búsqueda de infracciones** o de no infracción en \$75.00 (setenta y cinco pesos 00/100 M.N.).



**(81).** Como se ve, en el caso del Municipio de Tepic, el artículo 35, fracciones VII y VIII, prevé una tarifa de \$75.00 (setenta y cinco pesos 00/100 M.N.), por la expedición de constancia de búsqueda de infracciones. Es decir, contiene el supuesto de búsqueda de información y reproducción de la misma a través de una constancia.

**(82).** Conforme a lo antes expuesto, es claro que tal disposición es inconstitucional por el hecho de que prevé una tarifa aplicable por la búsqueda de información.

**(83).** Ahora bien, para analizar la validez del resto de las disposiciones impugnadas, es necesario verificar si dichas cuotas se fijaron de acuerdo con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

**(84).** Lo anterior, tomando en cuenta que se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en la que explique o razone el costo de los materiales de reproducción de un documento o, en su caso, de su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos, pues no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad.

**(85).** De la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de las normas impugnadas no se advierte que las cuotas establecidas para la reproducción de información tengan una base objetiva y razonable basada en los materiales utilizados y sus costos.

**(86).** Aunado a ello, el legislador tampoco estableció razón alguna a efecto de justificar la diferencia entre las tarifas establecidas en los preceptos impugnados y el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información.

**(87).** Inclusive, en los Municipios de Jala y Santiago Ixcuintla el legislador estableció montos distintos por la expedición de copias simples o impresión de documentos en blanco y negro, a pesar de las similitudes fácticas que guarda



la entrega de información en esos medios de reproducción, sin que se justificara esa diferencia.

(88). De lo anterior se concluye que en todas las leyes impugnadas **el Congreso Estatal no justificó el cobro por la reproducción de información con una base objetiva cuya razonabilidad pudiera ser estudiada por este Tribunal Pleno**, sino que lo determinó de forma arbitraria, sin contemplar el costo real de los materiales requeridos para la reproducción de la información, lo cual transgrede el principio de gratuidad del acceso a la información pública contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal.

(89). De manera que, **resulta evidente la inconstitucionalidad de las normas impugnadas por la accionante**, en cuanto a la expedición de copias simples o impresiones, copias certificadas de documentos, planos o actas y reproducción de documentos en medios digitales.

(90). No se inadvierte que, tratándose de copias simples e impresiones, las normas fijan una cuota cuando implica la entrega de más de veinte hojas; sin embargo, como se indicó, ninguna justifica los elementos que sirven de base para determinar el cobro que prevén, como, por ejemplo, el precio de las hojas de papel, de la tinta para impresión, etcétera, lo que produce su inconstitucionalidad.

(91). Por otro lado, no obstante que el **artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tepic** señala, en la parte final, que las cuotas se integran únicamente con el costo de los materiales utilizados en la reproducción y certificación de la información, del envío y/o certificación de la información ante notario público; como se indicó, en el proceso legislativo que originó esa normativa y las diversas impugnadas no se advierte que el legislador estableciera razón alguna a efecto de justificar el cobro ni la diferencia que plasmó, en algunos casos, entre los costos, todo ello, en concordancia con el valor comercial de los insumos necesarios para proporcionar la información, **lo que deviene en su inconstitucionalidad**.

(92). Derivado de lo anterior, resulta innecesario entrar al estudio del resto de los argumentos que hace valer la promovente, relacionados con la transgresión al principio de proporcionalidad tributaria, ante la declaratoria de invalidez de todas las porciones normativas reclamadas.



(93). Al respecto, es aplicable el criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 37/2004, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."<sup>19</sup>

(94). SEXTO.—**Efectos.** En razón a lo expuesto y 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 reglamentaria<sup>20</sup> de la materia, las **declaratorias de invalidez decretadas en la presente sentencia surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Nayarit.**

(95). Asimismo, este Tribunal Pleno determina que no se está en el caso de extender los efectos de invalidez a alguna otra norma, al no surtirse las hipótesis del artículo 41, fracción IV, en relación con el numeral 73, ambos de la ley de la materia, al no advertirse otra disposición que dependa de la invalidada, o que vinculada con las analizadas contenga el mismo vicio aquí advertido.

(96). Por otro lado, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, **en lo futuro el Congreso del Estado de Nayarit deberá abstenerse de incurrir en los mismos vicios**

<sup>19</sup> P./J. 37/2004. Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, número de registro digital: 181398. Cuyo texto es el siguiente: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto."

<sup>20</sup> **Ley reglamentaria de la materia**

"**Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

"**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 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 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



de **inconstitucionalidad**, en términos de lo resuelto en el presente fallo, respecto de las normas que fueron declaradas inválidas.

(97). Finalmente, **deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados**, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

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 **55, fracciones II, incisos c), d), f), g), numerales 2 y 4, h), i) y j), y II.1, incisos c), d), e), g), h) e i)**, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas; **26, incisos c), d) y e)**, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Jala; **26, fracciones II, III, IV y V, inciso b)**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ruiz; **32, fracciones II, inciso a), III y IV**, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Blas; **41, fracciones II, inciso a), III, IV y V, inciso b)**, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Santiago Ixcuintla; **35, fracciones III, IV, V, VII y VIII**, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Tepic; **28, fracciones III, IV, V y VI, inciso b)**, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Tuxpan; y, **45, fracciones III, IV y VI, inciso b)**, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Xalisco, Nayarit; para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con el considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nayarit 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 Nayarit, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



**Notifíquese;** Por medio de oficio a las partes, así como a los Municipios del Estado de Nayarit involucrados en la presente sentencia, y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa por razones adicionales, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de la segunda parte del párrafo setenta y seis, Ríos Farjat, Laynez Potisek salvo de los preceptos que regulan los derechos por el servicio de certificación y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 55, fracciones II, incisos c), d), f), g), numerales 2 y 4, h), i) y j), y II.1, incisos c), d), e), g), h) e i), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, 26, incisos c), d) y e), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Jala, 26, fracciones II, III, IV y V, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ruiz, 32, fracciones II, inciso a), III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Blas, 41, fracciones II, inciso a), III, IV y V, inciso b), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Santiago Ixcuintla, 35, fracciones III, IV, V, VII



y VIII, de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Tepic, 28, fracciones III, IV, V y VI, inciso b), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Tuxpan y 45, fracciones III, IV y VI, inciso b), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Xalisco, Nayarit para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de diciembre de dos mil veinte. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit, 2) no extender la invalidez decretada a otras normas, 3) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir, en lo futuro, en los mismos vicios de inconstitucionalidad en disposiciones generales de vigencia anual y 4) notificar la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las Leyes de Ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

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

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

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de cuatro de octubre de dos mil veintiuno previo aviso a la presidencia.

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

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 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 10 de enero de 2022, 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. LA PRESIDENTA 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. 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 MUNICIPALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).**

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

**V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.**

**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 SOLICITADAS (LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).**

**VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PARA EL ANÁLISIS DE LA VALIDEZ DE LAS TARIFAS O CUOTAS ESTABLECIDAS NO CORRESPONDE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN INVES-**



**TIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN (LEYES DE INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).**

**VIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS SIMPLES O CERTIFICADAS, DISPOSITIVOS DE ALMACENAMIENTO DENOMINADOS DISCOS MAGNÉTICOS Y COMPACTOS, DISCOS DE VIDEO DIGITAL O DVD, Y DISQUETES, 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 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACANCEH, 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BUCTZOTZ, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CACALCHÉN, 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANSAHCAB, 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANTAMAYEC, 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CENOTILLO, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHACSINKÍN, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHANKOM, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHAPAB, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHEMAX, 11 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHICHIMILÁ, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIKINDZONOT, 39, SALVO SU FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y USB", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHUMAYEL, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUZAMÁ, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZAN, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZITÁS, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZONCAUICH, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HOCTÚN, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HOMÍUN, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IZAMAL, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE KANTUNIL, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE KAUA, 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAMA, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MANÍ, 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAXCANÚ, 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAYAPÁN, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOCOCHÁ, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MUXUPIP, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OPICHÉN, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO**



**DE PANABÁ, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAMAHIL, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANAHCAT, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SINANCHÉ, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAHMEK, 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEABO, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEKIT, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMOZÓN, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETIZ, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TICUL, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TINÚM, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIXCACALCUPUL, 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIXMÉHUAC, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIXPÉHUAL, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUNKÁS, 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE UCÚ, 15 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAXCABÁ Y 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAXKUKUL, TODAS DEL ESTADO DE YUCATÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).**

**IX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS NORMAS QUE NO PERMITEN A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES DETERMINAR LA CUOTA QUE DEBEN PAGAR LOS CONTRIBUYENTES POR HOJA O FOTOCOPIA INDEPENDIEMENTE DEL NÚMERO DE ÉSTAS, VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 27, FRACCIONES I Y II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AKIL, DEL ESTADO DE YUCATÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2021).**

**X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XI. 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 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACANCEH, 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AKIL, 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BUCTZOTZ, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CACALCHÉN, 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANSAH CAB, 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANTAMAYEC, 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CENOTILLO, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHACSINKÍN, 35 DE LA LEY DE INGRESOS**



**DEL MUNICIPIO DE CHANKOM, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHAPAB, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHEMAX, 11 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHICHIMILÁ, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIKINDZONOT, 39, SALVO SU FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y USB", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHUMAYEL, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUZAMÁ, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZAN, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZITÁS, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZONCAUICH, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HOCTÚN, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HOMÚN, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IZAMAL, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE KANTUNIL, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE KAUA, 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAMA, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MANÍ, 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAXCANÚ, 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAYAPÁN, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOCOCHÁ, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MUXUPIP, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OPICHÉN, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PANABÁ, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAMAHIL, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANAHCAT, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SINANCHÉ, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAHMEK, 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEABO, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEKIT, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMOZÓN, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETIZ, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TICUL, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TINÚM, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIXCACALCUPUL, 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIXMÉHUAC, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIXPÉHUAL, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUNKÁS, 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE UCÚ, 15 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAXCABÁ Y 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAXKUKUL, TODAS DEL ESTADO DE YUCATÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).**

**XII. ACCIÓN INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ, POR EXTENSIÓN, DE LAS DISPOSICIONES QUE COMPARTEN LOS VICIOS ADVERTIDOS EN LAS**



**NORMAS INVALIDADAS AUN CUANDO NO FUERAN IMPUGNADAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 39, FRACCIÓN IV, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y USB", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHUMAYEL, DEL ESTADO DE YUCATÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).**

**XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO INCURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACANCEH, 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AKIL, 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE BUCTZOTZ, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CACALCHÉN, 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANSAHCAB, 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CANTAMAYEC, 40 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CENOTILLO, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHACSINKÍN, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHANKOM, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHAPAB, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHEMAX, 11 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHICHIMILÁ, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIKINDZONOT, 39, SALVO SU FRACCIÓN IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y USB", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHUMAYEL, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUZAMÁ, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZAN, 39 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZITÁS, 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DZONCAUICH, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HOCTÚN, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HOMÚN, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IZAMAL, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE KANTUNIL, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE KAUA, 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAMA, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MANÍ, 27 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAXCANÚ, 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MAYAPÁN, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MOCOCHÁ, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MUXUPIP, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OPICHÉN, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PANABÁ, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAMAHIL, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANAHCAT, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SINANCHÉ, 32 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO**



**DE TAHMEK, 29 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEABO, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEKIT, 36 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TEMOZÓN, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TETIZ, 41 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TICUL, 35 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TINÚM, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIXCACALCUPUL, 18 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIXMÉHUAC, 25 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TIXPÉHUAL, 33 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TUNKÁS, 43 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE UCÚ, 15 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAXCABÁ Y 37 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE YAXKUKUL, TODAS DEL ESTADO DE YUCATÁN, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 23/2021 Y SU ACUMULADA 37/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE YUCATÁN. 11 DE OCTUBRE DE 2021. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIA: GABRIELA GUADALUPE FLORES DE QUEVEDO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al once de octubre de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad **23/2021** y su acumulada **37/2021**, promovidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán, respectivamente.

### I. ANTECEDENTES.

1. **Presentación de las demandas.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad contra los artículos que más



adelante se precisan, de diversas Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Yucatán para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad el veintiocho de diciembre de dos mil veinte.

2. **Radicación.** Por auto del dos de febrero de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número **23/2021**, y por acuerdo de ocho siguiente radicó la diversa **37/2021**, y ordenó su acumulación; asimismo, por razón de turno, designó al Ministro Javier Laynez Potisek para que instruyera el procedimiento.

3. **Admisión y desechamiento.** En proveído de dieciséis siguiente el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad **23/2021** y desechó la **37/2021** de la Comisión de Derechos Humanos Local, por extemporánea. En relación con la admitida, entre otras cosas, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán para que rindieran sus respectivos informes, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y al fiscal general de la República para los efectos legales conducentes.

4. **Informes.** Por autos de siete y veintiocho de abril siguientes, se tuvieron por rendidos los informes de dichos Poderes y por ofrecidas las pruebas ahí relacionadas, con lo que se corrió traslado a las partes y se les otorgó plazo para formular alegatos.

5. **Alegatos y cierre de instrucción.** Mediante proveído de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, se tuvieron por formulados los alegatos de las partes, razón por la que el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

## II. COMPETENCIA.

6. El Tribunal Pleno es competente para resolver presente la acción de inconstitucionalidad, 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, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, vigentes a la fecha de promoción, toda vez que se cuestiona la constitucionalidad de disposiciones contenidas en diversas



leyes de ingresos municipales del Estado de Yucatán, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, publicadas en el Periódico Oficial de esa entidad el veintiocho de diciembre del dos mil veinte.

### III. OPORTUNIDAD.

7. La acción de inconstitucionalidad que subsiste se promovió dentro del plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el decreto que contiene las normas de ingresos controvertidas se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Yucatán el veintiocho de diciembre de dos mil veinte, de modo que dicho lapso transcurrió del martes veintinueve de diciembre de ese año al miércoles veintisiete de enero de dos mil veintiuno, mientras que la demanda se recibió ese último día en el buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### IV. LEGITIMACIÓN.

8. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legítima, conforme a los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 18 del reglamento interno del aludido órgano constitucional autónomo, pues la intenta la presidenta de la citada Comisión, carácter que acreditó con copia certificada del oficio del doce de noviembre del dos mil diecinueve, mediante el cual la presidenta de la Mesa Directiva del Senado de la República comunica que el siete de ese mes y año fue electa para ocupar dicho cargo por el periodo de dos mil diecinueve a dos mil veinticuatro, y en su oficio propone conceptos de invalidez relacionados con violaciones a derechos humanos.

### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

9. En su informe el gobernador del Estado de Yucatán afirma que la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa es improcedente contra los actos que se le atribuyen consistentes en la promulgación y orden de publicación del Decreto 325/2020, que contiene las normas controvertidas, pues fue en cumplimiento de



las disposiciones legales aplicables, aunado a que no contravienen los preceptos constitucionales que aduce la accionante y se encuentran fundados y motivados.

10. Tal argumento debe desestimarse porque, en principio, dicha hipótesis de improcedencia no tiene sustento 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.

11. Además, los artículos 61, fracción II, y 64, primer párrafo, del propio ordenamiento establecen que en su demanda la promovente debe indicar, entre otras cosas, los órganos legislativos y ejecutivo que hayan emitido y promulgado las normas generales impugnadas, a quienes durante el procedimiento se les requerirá un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a evidenciar su validez o la improcedencia del medio de impugnación.

12. Lo anterior evidencia que como el Ejecutivo Local tiene injerencia en el procedimiento legislativo de las normas generales impugnadas, está invariablemente implicado en su validez, de modo que debe acudir a la acción a fin de justificar su constitucionalidad, independientemente de si la accionante propone o no vicios propios contra los actos que específicamente le atribuye.

13. Finalmente, porque al impugnarse una norma de carácter general se entiende que está integrada por todas las etapas del proceso legislativo que le dio origen o que motivó su modificación o reforma, de modo que deben considerarse los actos que integran ese proceso como una unidad y no separarlos.

14. Corroborar lo expuesto, la jurisprudencia P./J. 38/2010, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, con número de registro digital: 164865, que establece:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES. Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho



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

15. En consecuencia, debe desestimarse la causa de improcedencia vinculada con la intervención del Poder Ejecutivo Local, aunado a que los restantes argumentos que propone se vinculan con el fondo del asunto, de modo que evidentemente no pueden generar la improcedencia del medio de defensa.

16. Ante lo infundado de las causas de improcedencia propuestas y al no existir alguna otra que este tribunal advierta de oficio, corresponde resolver el fondo del asunto.

## VI. PRECISIÓN DE NORMAS.

17. De la lectura integral de la demanda se advierte que la accionante propone sólo un tema de acceso a la información pública, a la luz del cual controvierte las normas siguientes:



Tema	Leyes
<b>Acceso a la información pública</b>	1. Artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acanceh, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
	2. Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Akil, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
	3. Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Buctzotz, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
	4. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cacalchén, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
	5. Artículo 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cansahcab, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
	6. Artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cantamayec, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
	7. Artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cenotillo, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
	8. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chacsinkin, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
	9. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chankom, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
	10. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chapab, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
	11. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chemax, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
	12. Artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chichmilá, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
	13. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chikindzonot, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
	14. Artículo 39 –a excepción de la porción normativa "y USB"– de la Ley de Ingresos del Municipio de Chumayel, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.



15. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuzamá, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
16. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzan, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
17. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzitás, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
18. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzoncauich, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
19. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hochtún, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
20. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Homún, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
21. Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Izamal, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
22. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kantunil, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
23. Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kauh, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
24. Artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mama, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
25. Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Maní, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
26. Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Maxcanú, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
27. Artículo 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mayapán, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
28. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mocoohá, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
29. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muxupip, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.



30. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Opichén, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
31. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Panabá, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
32. Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Samahil, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
33. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanahcat, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
34. Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sinanché, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
35. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tahmek, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
36. Artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teabo, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
37. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tekit, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
38. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Temozón, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
39. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetiz, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
40. Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ticul, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
41. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tinúm, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
42. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixcacalcupul, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
43. Artículo 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixméhuac, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.
44. Artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixpeual, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.



45. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tunkás, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.

46. Artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ucú, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.

47. Artículo 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yaxcabá, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.

48. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yaxkukul, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021."

## VII. ESTUDIO DE FONDO.

18. En su único concepto de invalidez la accionante afirma, en esencia, que las normas impugnadas violan los artículos 6o., apartado A, fracción III, 14, 16, y 31, fracción IV, constitucionales, así como los diversos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues establecen cobros excesivos y desproporcionales por la reproducción de información pública en copias simples y certificadas, así como en medios magnéticos y discos compactos, que no atienden a los costos de los materiales utilizados.

19. Sostiene que conforme a los artículos 6o. constitucional y 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por regla general, es gratuito el ejercicio del derecho de acceso a la información, pudiendo, excepcionalmente cobrarse los materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo de su envío o la certificación de documentos, pero de ninguna manera puede cobrarse la información.

20. Alega que las normas controvertidas son inconstitucionales porque las cantidades que prevén constituyen cobros excesivos y desproporcionales, aunado a que no están justificados ni guardan relación con el costo de los materiales que contienen la información pública solicitada. De ahí que afirme que tales disposiciones condicionan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y lo desincentivan.



21. Agrega que tales preceptos también violan los principios de justicia tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional, porque no existe una relación razonable entre la cifra que prevén y el costo del servicio que proporciona el Estado.

22. Para resolver sus argumentos conviene informar que el artículo 6o., apartado A, fracción III, constitucional reconoce el principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, pues establece que 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 su rectificación; asimismo, el diverso 17, primer párrafo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone que el ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y de entrega solicitada.

23. Es decir, conforme a tales preceptos el ejercicio del derecho de transparencia y acceso a la información es gratuito, pudiendo cobrarse o generar un costo para el interesado la modalidad de reproducción y de entrega que solicite.

24. Al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 5/2017, en sesión de veintiocho de noviembre del dos mil diecisiete, 13/2018 y su acumulada 25/2018, en sesión de seis de diciembre del dos mil dieciocho, y 27/2019, 18/2019, 22/2019, 13/2019, 15/2019 y 16/2019, en sesiones de tres, cinco, veintiséis y treinta de septiembre del dos mil diecinueve, respectivamente, este Tribunal Pleno estableció, entre otras cosas, que en el derecho de acceso a la información pública rige el principio de gratuidad que implica que el Estado sólo puede cobrar el costo de los materiales utilizados para su reproducción, envío y/o la certificación de documentos y que esas cuotas deben establecerse o fijarse a partir de una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, sin que en algún caso pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

25. Los dos aspectos comentados consistentes en la gratuidad de la información y la posibilidad de que se cobren únicamente el costo de los materiales de reproducción, envío, o bien, su certificación, fijados a partir de una base



objetiva y razonable se traducen en una obligación para el legislador consistente en motivar esos aspectos al emitir las disposiciones que regulen o establezcan tales costos.

26. De esa manera el Tribunal Pleno determinó que, tratándose de leyes, la aplicación del principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública implica que al crear una norma que regule o contenga esos costos que se traducen en una cuota o tarifa aplicable, el legislador debe realizar una motivación reforzada en que las explique, así como la metodología que utilizó para establecerlas, pues sólo de esa manera se podría analizar la constitucionalidad de un precepto que contenga tales supuestos, es decir, a partir de considerar las razones o motivos que condujeron al legislador a establecer determinado parámetro monetario.

27. Se indicó que, en caso de incumplir ese deber, los órganos judiciales competentes no podrían examinar si la norma efectivamente se ajusta a dicho parámetro de regularidad, esto es, si respeta o no el principio de gratuidad entendido como la posibilidad del Estado de cobrar únicamente el costo de los materiales utilizados para la reproducción de la información, su envío y/o la certificación de documentos y a partir de cuotas establecidas con una base objetiva y razonable de los insumos utilizados, precisamente porque es una obligación del legislador.

28. Aunado a lo anterior, también se ha establecido que, al tratarse del cobro de derechos, las cuotas aplicables deben ser acordes al costo que implica para el Estado proporcionar el servicio y, finalmente, que las cuotas respectivas están contenidas en la ley federal de derechos, pero en caso de que al sujeto obligado no le sea aplicable, entonces los montos ahí contenidos constituyen un referente que no debe ser rebasado.

29. Por último, se precisó que conforme al artículo 141 de la ley general aplicable, la información debe ser entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

30. Con base en el parámetro así fijado, a continuación se examinará la constitucionalidad de las disposiciones controvertidas que establecen:



Norma impugnada	Texto
<p>1. Artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acanceh, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Sección décima primera Derechos por servicios de la unidad de acceso a la información</p> <p><b>"Artículo 29.</b> 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:</p> <p><b>"I.</b> Expedición de copias certificadas \$3.00 por hoja</p> <p><b>"II.</b> Emisión de copias simples \$1.00 por hoja</p> <p><b>"III.</b> Información en discos magnéticos y disco compacto \$10.00 c/u</p> <p><b>"IV.</b> Información disco de video digital \$10.00 c/u."</p>
<p>2. Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Akil, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Sección décima Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p><b>"Artículo 27.</b> 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:</p> <p><b>"I.</b> Emisión de copias simples \$1.00</p> <p><b>"II.</b> Expedición de copias certificadas \$3.00</p> <p><b>"III.</b> Información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p><b>"IV.</b> Información certificada en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p><b>"V.</b> Información en DVD \$10.00</p> <p><b>"VI.</b> Información certificada en DVD \$10.00."</p>



<p>3. Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Buctzotz, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Sección novena derechos por servicios que presta la Unidad de Acceso a la Información Pública</p> <p><b>"Artículo 27.</b> 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><b>"I.</b> Expedición de copias certificadas \$3.00 por hoja</p> <p><b>"II.</b> Emisión de copias simples \$1.00 por hoja</p> <p><b>"III.</b> Información en discos magnéticos y C.D. \$10.00 c/u</p> <p><b>"IV.</b> Información en DVD \$10.00 c/u."</p>
<p>4. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cacalchén, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo XI Derechos por servicios de la unidad de acceso a la información</p> <p><b>"Artículo 39.</b> Los derechos a que se refiere este capítulo, se causarán y pagarán conforme a las siguientes cuotas:</p> <p>"Por cada copia simple \$1.00</p> <p>"Por cada copia certificada \$3.00</p> <p>"Por cada disco compacto \$10.00."</p>
<p>5. Artículo 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cansahcab, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Sección sexta Derechos por servicios que presta la Unidad de Acceso a la Información Pública</p> <p><b>"Artículo 19.</b> 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><b>"I.</b> Por cada copia simple \$1.00</p> <p><b>"II.</b> Por cada copia certificada \$3.00</p> <p><b>"III.</b> Por información en diskette \$10.00</p> <p><b>"IV.</b> Por información en DVD \$10.00."</p>



<p>6. Artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cantamayec, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo X Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p><b>"Artículo 40.</b> Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p><b>"I.</b> Por copia de (sic) simple \$1.00</p> <p><b>"II.</b> Por copia certificada \$3.00</p> <p><b>"III.</b> Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p><b>"IV.</b> Por información en discos en formato DVD \$10.00."</p>
<p>7. Artículo 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cenotillo, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo X Derechos por servicios de la Unidad de Transparencia</p> <p><b>"Artículo 40.</b> Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p><b>"I.</b> Por copia de (sic) simple tamaño carta \$1.00</p> <p><b>"II.</b> Por copia certificada tamaño carta \$3.00</p> <p><b>"III.</b> Por información en discos compactos \$10.00</p> <p><b>"IV.</b> Por información en discos en formato DVD \$10.00."</p>
<p>8. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chacsinkín, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo VIII Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información Pública.</p> <p><b>"Artículo 35.</b> Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p><b>"I.</b> Por copia de (sic) simple tamaño carta 1.00</p> <p><b>"II.</b> Por copia certificada tamaño carta 3.00</p> <p><b>"III.</b> Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p><b>"IV.</b> Por información en discos en formato DVD 10.00."</p>



<p>9. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chankom, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo IX Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p><b>"Artículo 35.</b> Son sujetos obligados al pago de derechos por los servicios que preste la Unidad de Acceso a la información Pública Municipal de Chankom, las personas físicas que soliciten, cualesquiera de los servicios a que se refiere este capítulo.</p> <p>"Los derechos a los que se refiere este capítulo se causarán y pagarán conforme a las siguientes cuotas:</p> <p><b>I.</b> Por copia de (sic) simple \$1.00</p> <p><b>II.</b> Por copia certificada \$3.00</p> <p><b>III.</b> Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p><b>IV.</b> Por información en discos en formato DVD \$10.00</p> <p>"El pago de este derecho no es en razón de la información solicitada, sino por el costo del medio en que se proporciona."</p>
<p>10. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chapab, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo X Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p><b>"Artículo 39.</b> Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p><b>I.</b> Por copia de (sic) simple \$1.00</p> <p><b>II.</b> Por copia certificada \$3.00</p> <p><b>III.</b> Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p><b>IV.</b> Por información en discos en formato DVD \$10.00."</p>



<p>11. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chemax, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo XI Derechos por servicios de la unidad de transparencia</p> <p><b>"Artículo 39.</b> Son objeto de este derecho los servicios que preste la Unidad de Acceso a la Información Pública, por los que se pagará:</p> <p><b>"I.</b> Por cada copia simple que expida el Ayuntamiento de acuerdo a la Ley de Acceso la Información Pública para el Estado y los Municipios de Yucatán \$1.00</p> <p><b>"II.</b> 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</p> <p><b>"III.</b> 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."</p>
<p>12. Artículo 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chichmilá, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Sección segunda Otros servicios prestados por el Ayuntamiento</p> <p><b>"Artículo 11.</b> Por los servicios que preste el ayuntamiento, en cumplimiento del artículo 6 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán, se cobrará de acuerdo a la siguiente tarifa:</p> <p><b>"I.</b> Por cada copia simple \$1.00</p> <p><b>"II.</b> Por cada copia certificada tamaño carta u oficio \$3.00</p> <p><b>"III.</b> Por diskette de 3 ½ \$10.00</p> <p><b>"IV.</b> Por disco compacto \$10.00."</p>
<p>13. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chikindzonot, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo VIII Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p><b>"Artículo 32.</b> Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p><b>"I.</b> Por copia de (sic) simple \$1.00</p> <p><b>"II.</b> Por copia certificada \$3.00</p>



	<p>"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p>"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."</p>
<p>14. Artículo 39 –a excepción de la porción normativa "y USB"– de la Ley de Ingresos del Municipio de Chumayel, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo X Derechos por servicios de la Unidad Municipal de Acceso a la Información</p> <p>"Artículo 39. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p>"I. Por copia de (sic) simple \$1.00</p> <p>"II. Por copia certificada \$3.00</p> <p>"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p>"IV. Por información en discos en formato DVD y USB \$10.00."</p>
<p>15. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuzamá, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo VIII Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p>"Artículo 34. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p>"I. Por copia de (sic) simple \$1.00</p> <p>"II. Por copia certificada \$3.00</p> <p>"III. Por información en discos magnéticos y discos \$10.00</p> <p>"IV. Por información en discos en formato \$10.00."</p>
<p>16. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzan, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo X Derechos por servicios de Acceso a la Información</p> <p>"Artículo 39. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p>"I. Por copia de (sic) simple \$1.00</p>



	<p>"II. Por copia certificada \$3.00</p> <p>"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p>"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."</p>
<p>17. Artículo 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzitás, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo X Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p>"Artículo 39. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p>"I. Por copia de (sic) simple \$1.00</p> <p>"II. Por cada copia certificada \$3.00</p> <p>"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p>"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."</p>
<p>18. Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzoncauich, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo X Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p>"Artículo 34. Los sujetos pagarán los derechos por los servicios que soliciten a la Unidad de Acceso a la Información Pública:</p> <p>"I. Por cada copia simple tamaño carta \$1.00</p> <p>"II. Por cada copia certificada tamaño carta \$3.00."</p>
<p>19. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hochtún, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo IX Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p>"Artículo 33. Los sujetos pagarán los derechos por los servicios que soliciten a la Unidad de Acceso a la Información:</p> <p>"a) Por cada copia simple tamaño carta \$1.00</p> <p>"b) Por cada copia certificada tamaño carta \$3.00."</p>



<p>20. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Homún, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo X Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información Pública</p> <p><b>"Artículo 32.</b> Los derechos por los servicios que preste la Unidad de Acceso a la Información Pública, se pagarán conforme a lo siguiente:</p> <p>"I. Expedición de copias certificadas \$3.00 por hoja</p> <p>"II. Emisión de copias simples \$1.00 por hoja</p> <p>"III. Información en discos magnéticos y C.D. \$10.00 c/u."</p>
<p>21. Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Izamal, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo XI Derechos por servicios de Unidad de Acceso a la Información</p> <p><b>"Artículo 41.</b> Los derechos a que se refiere esta sección se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p>"Por copia simple \$1.00 por hoja</p> <p>"Por copias certificadas \$3.00 por hoja</p> <p>"Por Información en discos magnéticos y C.D. \$10.00. c/u</p> <p>"Por Información en DVD \$10.00 c/u."</p>
<p>22. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kantunil, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo VIII Derecho por servicios de la Unidad de Transparencia</p> <p><b>"Artículo 33.</b> Los derechos por los servicios que preste la Unidad de Acceso a la Información, se pagarán conforme a lo siguiente:</p> <p>"I. Por cada copia simple \$1.00 por hoja</p> <p>"II. Por cada copia certificada \$3.00 por hoja."</p>
<p>23. Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kaua, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo XI Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p><b>"Artículo 41.</b> Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p>



	<p>"I. Por copia de (sic) simple \$1.00</p> <p>"II. Por copia certificada \$3.00</p> <p>"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p>"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."</p>
<p>24. Artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mama, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo VII Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p>"Artículo 29. Los derechos por los costos derivados al servicio de la Unidad Municipal de Acceso a la Información, son los siguientes:</p> <p>"I. Por cada copia fotostática simple \$1.00</p> <p>"II. Por cada copia fotostática certificada \$3.00."</p>
<p>25. Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Maní, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo X Derechos por servicios de la Unidad de Transparencia</p> <p>"Artículo 41. Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p>"I. Por copia de (sic) simple \$1.00</p> <p>"II. Por copia certificada \$3.00</p> <p>"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p>"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."</p>
<p>26. Artículo 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Maxcanú, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Sección décima primera Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</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 \$3.00 por hoja</p> <p>"II. Emisión de copias simples \$1.00 por hoja.</p> <p>"III. Información en discos magnéticos y \$10.00 cada uno</p> <p>"IV. Información en DVD \$10.00 cada uno."</p>
<p>27. Artículo 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mayapán, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Sección sexta Derechos por servicios que presta la Unidad de Acceso a la Información Pública</p> <p><b>"Artículo 18.</b> 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>"I. Por cada copia simple \$1.00</p> <p>"II. Por cada copia certificada \$3.00</p> <p>"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00 c/u</p> <p>"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00. c/u."</p>
<p>28. Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mocochoá, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo IX Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p><b>"Artículo 36.</b> Los derechos por los servicios que preste la Unidad de Acceso a la Información Pública Municipal, se pagarán conforme a lo siguiente:</p> <p>"I. Por cada copia simple \$1.00 por hoja</p> <p>"II. Por cada copia certificada \$3.00 por hoja</p> <p>"III. Por cada disco magnético o disco compacto que expida la unidad de acceso a la información pública \$10.00 por disco."</p>



<p>29. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muxupip, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo VIII Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información Pública</p> <p><b>"Artículo 33.</b> Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p><b>"I.</b> Por copia de (sic) simple \$1.00</p> <p><b>"II.</b> Por copia certificada \$3.00</p> <p><b>"III.</b> Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p><b>"IV.</b> Por información en discos en formato DVD \$10.00."</p>
<p>30. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Opichén, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo X Derechos por servicios de la Unidad de Transparencia</p> <p><b>"Artículo 32.</b> Los derechos por los servicios que preste la Unidad de Transparencia, se pagarán conforme a lo siguiente:</p> <p><b>"I.</b> Expedición de copias certificadas \$3.00 pesos por hoja</p> <p><b>"II.</b> Emisión de copias simples \$1.00 pesos por hoja</p> <p><b>"III.</b> Información en discos magnéticos y C.D. \$10.00 pesos por disco."</p>
<p>31. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Panabá, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo XI Derechos por los servicios de la Unidad de Acceso a la Información Pública</p> <p><b>"Artículo 35.</b> Los derechos por los costos derivados al servicio de acceso a la información, son los siguientes:</p> <p><b>"I.</b> Por cada copia fotostática simple \$1.00</p> <p><b>"II.</b> Por cada copia fotostática certificada \$3.00."</p>



<p><b>32.</b> Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Samahil, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo X Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p><b>"Artículo 41.</b> Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las Sigüientes cuotas:</p> <p><b>"I.</b> Por copia de (sic) simple \$1.00</p> <p><b>"II.</b> Por copia certificada \$3.00</p> <p><b>"III.</b> Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p><b>"IV.</b> Por información en discos en formato DVD \$10.00."</p>
<p><b>33.</b> Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanahcat, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo X Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p><b>"Artículo 33.</b> Los derechos por los servicios que preste la unidad de acceso a la información pública, se pagarán conforme a lo siguiente:</p> <p><b>"I.</b> Por cada copia simple \$1.00 por hoja</p> <p><b>"II.</b> Por cada copia certificada \$3.00 por hoja."</p>
<p><b>34.</b> Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sinanché, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo IX Derecho por los servicios de la Unidad de Acceso a la Información Pública</p> <p><b>"Artículo 41.</b> 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 sigüientes tarifas:</p> <p><b>"I.</b> Expedición de copias certificadas \$3.00 por hoja</p> <p><b>"II.</b> Emisión de copias simples \$1.00 por hoja</p> <p><b>"III.</b> Información en discos magnéticos y C.D \$10.00 cada una</p> <p><b>"IV.</b> Información en DVD \$10.00 cada una."</p>



<p>35. Artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tahmek, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo X Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p><b>"Artículo 32.</b> Los derechos por los servicios que preste la Unidad de Acceso a la Información Pública, se pagarán conforme a lo siguiente:</p> <p>"I. Expedición de copias certificadas \$3.00 por hoja</p> <p>"II. Emisión de copias simples \$1.00 por hoja</p> <p>"III. Información en discos magnéticos y C.D. \$10.00 c/u."</p>
<p>36. Artículo 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teabo, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Sección décima primera Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p><b>"Artículo 29.</b> 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:</p> <p>"I. Expedición de copias certificadas \$3.00 por hoja</p> <p>"II. Emisión de copias simples \$1.00 por hoja</p> <p>"III. Información en discos magnéticos y disco compacto \$10.00 c/u</p> <p>"IV. Información disco de video digital \$10.00 c/u."</p>
<p>37. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tekit, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo VIII Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información Pública</p> <p><b>"Artículo 35.</b> Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p>"I. Por copia de (sic) simple \$1.00</p> <p>"II. Por copia certificada \$3.00</p> <p>"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p>"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."</p>



<p><b>38.</b> Artículo 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Temozón, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021</p>	<p>Capítulo VIII Derechos por los servicios de la Unidad de Acceso a la Información Pública</p> <p><b>"Artículo 36.</b> Los sujetos pagarán los derechos por los servicios que soliciten de la Unidad Municipal de Acceso a la Información:</p> <p><b>"I.</b> Por cada copia simple tamaño carta \$1.00</p> <p><b>"II.</b> Por cada copia simple tamaño oficio \$1.00</p> <p><b>"III.</b> Por cada copia certificada tamaño carta \$3.00</p> <p><b>"IV.</b> Por cada copia certificada tamaño oficio \$3.00</p> <p><b>"V.</b> Por la información solicitada grabada en disco compacto \$10.00."</p>
<p><b>39.</b> Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetiz, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo IX Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p><b>"Artículo 35.</b> Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p><b>"I.</b> Por copia de (sic) simple \$1.00</p> <p><b>"II.</b> Por copia certificada \$3.00</p> <p><b>"III.</b> Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p><b>"IV.</b> Por información en discos en formato DVD \$10.00."</p>
<p><b>40.</b> Artículo 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ticul, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo XI Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p><b>"Artículo 41.</b> Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p><b>"I.</b> Por copia simple \$1.00</p> <p><b>"II.</b> Por copia certificada \$3.00</p>



	<p>"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p>"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."</p>
<p>41. Artículo 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tinúm, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo X Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p><b>"Artículo 35.</b> Son sujetos obligados al pago de derechos por los servicios que presta la unidad de Acceso a la Información Pública del Municipio de Tinúm, Yucatán, las personas físicas o morales que soliciten los servicios a que se refiere este capítulo.</p> <p>"Los pagos se efectuarán de acuerdo a la siguiente tabla o clasificación:</p> <p>"I.H Copia simple tamaño carta \$1.00</p> <p>"II. Copia simple tamaño oficio \$1.00</p> <p>"III. Copia certificada tamaño carta \$3.00</p> <p>"IV. Información en disco magnético \$10.00</p> <p>"V. Información en DVD \$10.00."</p>
<p>42. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixcacalcupul, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021</p>	<p>Capítulo VIII Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información</p> <p><b>"Artículo 33.</b> Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p>"I. Por copia simple \$1.00</p> <p>"II. Por copia certificada \$3.00</p> <p>"III. Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p>"IV. Por información en discos en formato DVD \$10.00."</p>



<p>43. Artículo 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixméhuac, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Sección sexta Derechos por Servicios que presta la Unidad de Acceso a la Información Pública</p> <p><b>"Artículo 18.</b> 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><b>"I.</b> Por cada copia simple \$1.00</p> <p><b>"II.</b> Por cada copia certificada \$3.00</p> <p><b>"III.</b> Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00 c/u</p> <p><b>"IV.</b> Por información en discos en formato DVD \$10.00. c/u."</p>
<p>44. Artículo 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixpeual, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021</p>	<p>Capítulo VI Derechos por servicios de la Unidad de Transparencia</p> <p><b>"Artículo 25.</b> Los derechos a que se refiere este capítulo se pagarán de conformidad con las siguientes cuotas:</p> <p><b>"I.</b> Por copia de (sic) simple \$1.00</p> <p><b>"II.</b> Por copia certificada \$3.00</p> <p><b>"III.</b> Por información en discos magnéticos y discos compactos \$10.00</p> <p><b>"IV.</b> Por información en discos en formato DVD \$10.00."</p>
<p>45. Artículo 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tunkás, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo X Derechos por servicios que presta la Unidad de Transparencia (sic)</p> <p><b>"Artículo 33.</b> Los derechos por servicios que proporciona la Unidad de Acceso a la Información Pública municipal se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas:</p> <p><b>"I.</b> Por cada copia simple \$1.00</p> <p><b>"II.</b> Por cada copia certificada \$3.00</p> <p><b>"IV (sic).</b> Por información en DVD \$10.00."</p>



<p>46. Artículo 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ucú, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Capítulo XI Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información Pública</p> <p><b>"Artículo 43.</b> Los derechos por los servicios que preste la Unidad de Acceso a la Información, se pagarán conforme a lo siguiente:</p> <p><b>"I.</b> Por cada copia simple \$1.00 por hoja</p> <p><b>"II.</b> Por cada copia certificada \$3.00 por hoja</p> <p><b>"III.</b> Por CD y/o DVD \$10.00 por disco."</p>
<p>47. Artículo 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yaxcabá, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>Sección quinta Derechos por servicios que presta la Unidad de Acceso a la Información Pública</p> <p><b>"Artículo 15.</b> Los derechos por el servicio que proporciona la Unidad Municipal de Acceso a la Información Pública se pagarán de conformidad con las siguientes tarifas</p> <p><b>"I.</b> Por cada copia simple \$1.00</p> <p><b>"II.</b> Por cada copia certificada \$3.00."</p>
<p>48. Artículo 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yaxkukul, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021."</p>	<p>Capítulo IX Derechos por servicios de la Unidad de Acceso a la Información Pública</p> <p><b>"Artículo 37.</b> 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><b>"I.</b> Expedición de copias certificadas \$3.00 por hoja</p> <p><b>"II.</b> Emisión de copias simples \$1.00 por hoja</p> <p><b>"III.</b> Información en discos magnéticos y C.D. \$10.00 c/u.</p> <p><b>"IV.</b> Información en DVD \$10.00 c/u."</p>

31. Como se ve, las normas impugnadas prevén cuotas o tarifas fijas de \$1.00, \$3.00 y \$10.00 (uno, tres y diez pesos 00/100 M.N.), por el medio de reproducción



que contiene la información pública que en su caso se solicite, ya sea copias simples o certificadas, discos magnéticos y compactos, discos de video digital o DVD, o bien, disquetes.

32. Cabe precisar que, como afirma el Poder Legislativo Local, las cuotas ahí establecidas se refieren al medio de reproducción de la información pública, no a ésta, por sí misma considerada.

33. Para determinar la constitucionalidad de los supuestos contenidos en las normas aquí impugnadas, se debe informar que del análisis de los procesos de creación de las leyes de ingresos municipales antes identificadas, se advierte que el legislador en ningún momento razonó o explicó por qué fijó las tarifas ahí contenidas aplicables a la entrega de información pública en copias simples o certificadas, discos magnéticos y compactos, discos de video digital o DVD, o bien, disquetes.

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

35. Es cierto que en el punto séptimo de la exposición de motivos del decreto que contiene el paquete de leyes de ingresos municipales aquí analizadas, el legislador local indicó que atendiendo al criterio en materia de derechos por acceso a la información pública, consideró necesario homologar en todas las iniciativas municipales los conceptos de copia simple a un costo máximo de \$1.00 (un peso 00/100 M.N.), copia certificada hasta de \$3.00 (tres pesos 00/100 M.N.) y tratándose de los discos compactos de \$10.00 (diez pesos 00/100 M.N.), lo que, dijo, responde a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, relativo a que: "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."

36. Asimismo, estableció que se consideró *adecuado ajustar el costo de los derechos por la expedición de copias simples, certificadas y discos compactos en la reproducción de los documentos o archivos a que se refiere el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.*



37. Sin embargo, el Congreso Local no expresó razones objetivas que permitan a este tribunal establecer una concordancia entre el costo de los materiales de reproducción y las cuotas fijadas por concepto de pago de derechos por acceso a la información pública.

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

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

40. De ahí que, tratándose de las leyes analizadas, el legislador local incumplió ese deber, por lo que es evidente la inconstitucionalidad de los preceptos aquí controvertidos.

41. Máxime que, en la mayoría de los casos, la tarifa de copias simples está prevista a razón de cada página, siendo que conforme al artículo 141 de la ley marco aplicable, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de veinte hojas.

42. Finalmente, el artículo 27, fracciones I y II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Akil, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021, también viola la garantía de seguridad jurídica, porque se desconoce si las cuotas que contiene se aplican por hoja, o bien, por documento fotocopiado, independientemente del



número de fojas que contenga. Para corroborar tal afirmación, conviene traer de nuevo a la vista el aludido precepto, que establece:

**"Artículo 27.** 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."

43. En las relatadas circunstancias, lo que se impone es declarar la invalidez de las normas controvertidas. 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."<sup>1</sup>

44. Similares consideraciones sustentó este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 25/2021, en sesión de veintitrés de agosto de dos mil veintiuno.

45. **Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, la declaratoria de **invalidez** de las normas decretadas inconstitucionales surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Yucatán.

46. Con fundamento en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la ley de la materia, aun cuando no fue impugnado se debe declarar la invalidez, por extensión, del artículo 39, fracción IV, en la porción normativa "y USB", de la Ley de Ingresos del Municipio de Chumayel, Yucatán, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, pues presenta el mismo vicio de inconstitucionalidad detectado respecto de los restantes preceptos, aunado a que ningún caso práctico tiene su

<sup>1</sup> Publicada en: Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, con número de registro digital: 181398.



subsistencia, máxime que esto último, podría originar la violación al principio de equidad tributaria.

47. Finalmente, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, **en lo futuro el Poder Legislativo del Estado de Yucatán deberá abstenerse de establecer cuotas injustificadas por concepto de pago de derechos por acceso a la información pública.**

48. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

### VIII. DECISIÓN.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acanceh, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Akil, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Buctzotz, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cacalchén, 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cansahcab, 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cantamayec, 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cenotillo, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chacsinkín, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chankom, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chapab, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chemax, 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chichimilá, 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chikindzonot, 39, salvo su fracción IV, en su porción normativa 'y USB', de la Ley de Ingresos del Municipio de Chumayel, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuzamá, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzan, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzitás, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzoncauich, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hochtún, 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Homún, 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Izamal, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kantunil, 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kaua, 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mama, 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Maní, 27 de la Ley de



Ingresos del Municipio de Maxcanú, 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mayapán, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mocochoá, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muxupip, 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Opichén, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Panabá, 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Samahil, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanahcat, 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sinanché, 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tahmek, 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teabo, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tekit, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Temozón, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetiz, 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ticul, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tinúm, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixcacalcupul, 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixméhuac, 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixpeual, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tunkás, 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ucú, 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yaxcabá y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yaxkukul, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021, expedidas mediante el Decreto 325/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte y, por extensión, la del artículo 39, fracción IV, en su porción normativa "y USB", de la Ley de Ingresos del Municipio de Chumayel, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Yucatán y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VII de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Estado de Yucatán, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Yucatán y a los Municipios involucrados, en su carácter de autoridades ejecutoras y, en su oportunidad, archívese el expediente como concluido.

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



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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a las causas de improcedencia y a la precisión de normas.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio en cuanto a la exigencia de motivación al legislador, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo veintiocho, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la invalidez de los derechos por la expedición de copias certificadas, Pérez Dayán en contra de la invalidez de los derechos por la expedición de copias certificadas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VII, en su parte primera, relativa al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acanceh, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Akil, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Buctzotz, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cacalchén, 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cansahcab, 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cantamayec, 40 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cenotillo, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chacsinkín, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chankom, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chapab, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chemax, 11 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chichimilá, 32 de la Ley de Ingresos



del Municipio de Chikindzonot, 39, salvo su fracción IV, en su porción normativa "y USB", de la Ley de Ingresos del Municipio de Chumayel, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuzamá, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzan, 39 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzitás, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Dzoncauch, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Hochtún, 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Homún, 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Izamal, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kantunil, 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Kaua, 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mama, 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Maní, 27 de la Ley de Ingresos del Municipio de Maxcanú, 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mayapán, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mocochoá, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Muxupip, 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Opichén, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Panabá, 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Samahil, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sanahcat, 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Sinanché, 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tahmek, 29 de la Ley de Ingresos del Municipio de Teabo, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tekit, 36 de la Ley de Ingresos del Municipio de Temozón, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tetiz, 41 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ticul, 35 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tinúm, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixcacalcupul, 18 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixméhuac, 25 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tixpeual, 33 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tunkás, 43 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ucú, 15 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yaxcabá y 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Yaxkukul, Yucatán, para el ejercicio fiscal 2021, expedidas mediante el Decreto 325/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente conforme a precedentes, apartándose de la invalidez de algunos preceptos.

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, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, en su parte segunda, relativa a los efectos, consistente en: 2) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 39, fracción IV, en su porción normativa "y USB", de la Ley de Ingresos del Municipio de Chumayel, Yucatán, para el ejercicio fiscal



2021, expedida mediante el Decreto 325/2020, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de diciembre de dos mil veinte. El Ministro Pardo Rebolledo votó 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 VII, en su parte segunda, relativa 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 Yucatán, 3) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir, en lo futuro, en los mismos vicios de inconstitucionalidad en disposiciones generales de vigencia anual y 4) notificar la presente sentencia a los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

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

Se aprobó por unanimidad de 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 de 17 de enero de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 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 24 de enero de 2022, 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. LA PRESIDENTA 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. IMPUESTO SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA. LA IMPOSICIÓN AL CONTRIBUYENTE DEL DEBER DE PAGAR "DERECHOS" POR ALUMBRADO PÚBLICO CON BASE EN UN PORCENTAJE SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA TORNA ESTA CONTRIBUCIÓN MATERIALMENTE EN AQUEL IMPUESTO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 86 Y 87 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ, CENTRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).**

**IV. ALUMBRADO PÚBLICO. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 86 Y 87 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ, CENTRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).**

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

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

**VII. CONTRIBUCIONES. SU CONCEPTO JURÍDICO APLICABLE A TODOS LOS NIVELES DE GOBIERNO LOS DEFINE COMO INGRESOS DE DERECHO PÚBLICO, NORMALMENTE PECUNIARIOS, DESTINADOS AL FINANCIAMIENTO DE GASTOS GENERALES, OBTENIDOS POR ENTES DE IGUAL NATU-**



**RALEZA Y CUYA OBLIGACIÓN SURGE DE LA LEY QUE GRAVA UN HECHO INDICATIVO DE CAPACIDAD ECONÓMICA.**

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

**IX. CONTRIBUCIONES. ELEMENTOS QUE LAS CONFIGURAN.**

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

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

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

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

**XIV. CONTRIBUCIONES. LA EXIGENCIA DE CONGRUENCIA ENTRE EL HECHO IMPONIBLE Y LA BASE IMPONIBLE ES UNA CUESTIÓN DE LÓGICA INTERNA DE AQUÉLLAS, ADEMÁS DE SER UN REQUISITO DE PROPORCIONALIDAD.**

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

**XVI. DERECHOS POR ALUMBRADO PÚBLICO. AL ESTABLECERSE COMO SU BASE GRAVABLE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SE ADVIERTE QUE EN REALIDAD SE TRATA DE UN IMPUESTO (INVALIDEZ DE**



**LOS ARTÍCULOS 86 Y 87 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ, CENTRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).**

**XVII. 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 DE EQUIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 86 Y 87 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ, CENTRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).**

**XVIII. DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA.**

**XIX. DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.**

**XX. DERECHOS POR SERVICIOS. DIFERENCIAS ENTRE COPIAS SIMPLES Y COPIAS CERTIFICADAS.**

**XXI. SERVICIOS PRESTADOS POR LA AUTORIDAD FISCAL MUNICIPAL. CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y DESPROPORCIONADAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA POR CERTIFICACIONES Y BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS CON EXPEDICIÓN DE COPIAS DE MAPAS, PLANOS MUNICIPALES, CROQUIS DE LOCALIZACIÓN Y DEMÁS DOCUMENTOS CARTOGRÁFICOS QUE NO ATIENDEN A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO NI A LOS COSTOS QUE IMPLICA CERTIFICAR UN DOCUMENTO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 98, FRACCIONES I, II, IV, INCISOS A), B) Y C) Y X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ, CENTRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021].**

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



**XXIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD PERMITE EL COBRO POR LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS EN LA REPRODUCCIÓN, ENVÍO Y CERTIFICACIÓN DE DOCUMENTOS.**

**XXIV. 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 PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

**XXV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN DEBE SER PROPORCIONADA AL SOLICITANTE SIN COSTO ALGUNO CUANDO IMPLIQUE ENTREGAR VEINTE HOJAS SIMPLES, O SE PROPORCIONE EL MEDIO MAGNÉTICO, ELECTRÓNICO O EL MECANISMO NECESARIO PARA REPRODUCIRLA.**

**XXVI. 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.**

**XXVII. 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.**

**XXVIII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y DESPROPORCIONADAS POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA POR CERTIFICACIONES Y BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS CON EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES, QUE AL NO ATENDER A LOS COSTOS DE LOS MATERIALES UTILIZADOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO NI A LOS COSTOS QUE IMPLICA CERTIFICAR UN DOCUMENTO, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD**



**QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 98, FRACCIONES XII Y XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ, CENTRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).**

**XXIX. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA OMI-SIÓN DEL LEGISLADOR PARA ESTABLECER LA POSIBILIDAD DE QUE LA INFORMACIÓN PÚBLICA SEA ENTREGADA AL SOLICITANTE SIN COSTO ALGUNO CUANDO ÉSTE PROPORCIONE LOS MEDIOS DE ALMACENA-MIENTO DIGITALES, COMO LOS DISCOS MAGNÉTICOS, CD Y DVD, DIS-QUETES Y MEMORIAS USB, VULNERA EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD DE ESE DERECHO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 98, FRACCIONES XII Y XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ, CEN-TRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021).**

**XXX. 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 86, 87 Y 98, FRACCIONES I, II, IV, INCISOS A), B) Y C), X, XII Y XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ, CENTRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].**

**XXXI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE, EN LO FUTURO, NO IN-CURRA EN EL MISMO VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 86, 87 Y 98, FRACCIONES I, II, IV, INCISOS A), B) Y C), X, XII Y XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ, CENTRO, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 51/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 4 DE OCTUBRE DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRE-TARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al cuatro de octubre de dos mil veintiuno.



VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

**1. PRIMERO.—Demanda, autoridades emisoras y normas impugnadas.**

Por escrito recibido el veintidós de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, quien se ostentó como presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

**Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:**

a) Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.

b) Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.

**Normas generales cuya invalidez se reclama:**

Artículos **86, 87 y 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

**2. SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como preceptos violados los artículos 1o., 14, 16, y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2, 15 y 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

**3. TERCERO.—Conceptos de invalidez.** En sus conceptos de invalidez, la promovente hizo valer distintos argumentos que se sintetizan a continuación:

**Primero.** Los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, cuya configuración establecen una contribución a la que otorgan la naturaleza jurídica de



"derecho" por la prestación del servicio de alumbrado público a cargo de los habitantes de mencionado Municipio oaxaqueño. No obstante, dicha contribución materialmente constituye un impuesto sobre energía eléctrica cuyo gravamen únicamente corresponde al Congreso de la Unión, toda vez que toma como base para su cálculo el consumo de energía eléctrica de cada usuario conforme a lo facturado por la Comisión Federal de Electricidad.

Primero, debe considerarse la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que, al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, se concluye que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.

El Tribunal Pleno ha sustentado que al identificar el hecho imponible real que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.

Debe precisarse que si bien el artículo 115 de la Norma Suprema prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado, dicho precepto no implica una habilitación constitucional para cobrar contribuciones por el consumo de energía eléctrica. Al contrario, dicha disposición constitucional debe ser interpretada de forma armónica y sistemática con el diverso 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Federal.

La interpretación armónica de las citadas normas constitucionales lleva a la conclusión de que la habilitación de conformar la base de la contribución consistente en la prestación del servicio de alumbrado público de acuerdo al importe del consumo de energía eléctrica por parte de los sujetos obligados, trastoca el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, toda vez que no se está pagando por la prestación del servicio otorgado por el Municipio en sus funciones de servicio público, sino por el consumo de energía eléctrica, puesto que a mayor consumo de dicha energía la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo y a la inversa.



Tales criterios han sido sostenidos por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005, 18/2018, 27/2018, 15/2019 y 20/2019, entre otras, determinando que una contribución a la que se otorga la naturaleza jurídica de derecho, cuyo hecho imponible lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de un Municipio, pero cuya base para el cálculo de este derecho es el importe por el consumo de energía eléctrica, revela que la base gravable se encuentra relacionada con un hecho imponible que no corresponde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público –hecho imponible característico de los impuestos y no de los derechos– y que, en el caso, consiste en dicho consumo de energía eléctrica.

Asimismo, el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional recientemente ha reiterado –contundentemente– el citado criterio al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 20/2020, 87/2020, 97/2020 y 101/2020, entre otras, en las cuales declaró la invalidez de los preceptos que establecían derechos, cuya base para el cálculo de los derechos por el servicio de alumbrado público es el importe del consumo de energía eléctrica, ya que materialmente se trata de un impuesto y no de un derecho.

Así, los preceptos declarados inválidos en las acciones de inconstitucionalidad mencionadas contenían el mismo vicio de inconstitucionalidad que los preceptos normativos cuya invalidez se demanda en el presente medio, a saber, la falta de congruencia entre el hecho y la base imponibles, pues fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, cuestión que motivó que se declarara su inconstitucionalidad.

Adicional a los argumentos ya desarrollados, esta Comisión Nacional advierte que el artículo 87 de la ley también es contrario a los principios de equidad y proporcionalidad en las contribuciones, en virtud de que determina que la tarifa que deberá pagarse dependerá del porcentaje que se aplique, de acuerdo al tipo de tarifa eléctrica del gobernado. Ello significa que la Legislatura Local previó el cobro del derecho tomando en consideración un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el Municipio.



Así, el precepto del ordenamiento impugnado establece una contribución por la prestación de un servicio público para los habitantes del Municipio precisado –a la que otorga la naturaleza jurídica de derecho– cuyo objeto o hecho imponible lo constituye la prestación del servicio de alumbrado público; sin embargo, la tarifa correspondiente se fijará dependiendo del monto pagado por el servicio de energía eléctrica y según el tipo de tarifa eléctrica que se aplique, pues establece que, si se trata de las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03 y 07, la tasa aplicable será del 8%, pero si corresponde a las tarifas OM, HM, HS y HT, dicha tasa será del 4 %, lo cual no resulta adecuado pues al tratarse de un servicio que beneficia a todos por igual, no hay razón para que unos paguen más que otros.

En ese entendido, la norma es inconstitucional ya que para el pago por el servicio de alumbrado público considera un elemento que no se relaciona con el costo real que le represente al Municipio, lo cual redundaría en perjuicio de la capacidad contributiva de los causantes del derecho, por lo que resulta contraria al principio de proporcionalidad tributaria, tal como acontece en el caso concreto.

**Segundo.** El artículo 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, prevé cobros por la expedición de copias certificadas (2.4 UMAS y 0.24 UMA), por cada hoja excedente (0.24 UMA), copias simples tamaño carta u oficio de información pública, ya sea información impresa, por cada hoja (0.02 UMA), medios magnéticos digitales como CD (0.20 UMA), o DVD (0.30 UMA), impresiones en blanco y negro (0.03 UMA) e impresiones a color (0.11 UMA), que a juicio de este organismo nacional no responden al costo real de los materiales empleados para la entrega de la información requerida.

En la norma impugnada, se fijaron cuotas, las cuales no se encuentran justificadas en razón del costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información, toda vez que de la revisión del dictamen correspondiente, no se encontró razonamiento alguno tendente a acreditar las razones que sirvieron para determinar la cuota a pagar por la reproducción de información solicitada por las y los habitantes del Municipio oaxaqueño de Oaxaca de Juárez, Centro, esto es, el criterio que sirvió para cuantificar la contribución ni los elementos tomados en cuenta para ello, lo cual resulta necesario para determinar



si las tarifas corresponden o no al costo de los materiales empleados por el Estado para realizar tales cobros.

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

Adicional a lo anterior, se observa que en el precepto impugnado prevé cobros diferenciados por el excedente de hojas que rebasen el límite previsto por la propia norma. Al respecto se estima que no hay justificación para hacer una distinción entre el monto por referidas razones, puesto que la cuota debe responder al costo de los materiales usados para ello, por tanto, se observa que en ambos casos se utilizan los mismos insumos para reproducir la información solicitada.

En esa misma circunstancia se encuentran las fracciones I y XIII del artículo 98 de la ley, que establecen montos distintos por la expedición de copias certificadas que oscilan entre las 2.4 UMAS y 0.24 UMA que, aunque este último se prevé en específico para atender las solicitudes de transparencia, no existe razón para establecer parámetros distintos, pues el costo de los materiales es sustancialmente el mismo en los dos supuestos.

En todo caso, el legislador debió de esgrimir las razones por las cuales determinó que debía imponerse un cobro mayor en la reproducción de la información que excediera de los montos mínimos fijados por la propia norma controvertida, que sustente la referida diferenciación, pese a que se emplean esencialmente los mismos materiales.

Adicionalmente a los argumentos anteriores, la Comisión accionante considera que el precepto en combate vulnera el principio de proporcionalidad tributaria que rige a las contribuciones, pues los derechos causados por los servicios de reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.



En este entendido, para la determinación de las cuotas por concepto de derechos de servicios, ha de tenerse en cuenta el costo que le cause al Estado la ejecución del servicio en cuestión, por lo cual la cuota que establezca deberá ser fija e igual para todas las personas que reciban servicios de la misma índole; entonces, para que la imposición de un derecho por servicios sea proporcional, debe atenderse, ordinariamente, a lo siguiente:

1. El monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio, sin que este costo sea el exacto, sino aproximado.

2. Las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un idéntico servicio, porque el objeto real de la actividad pública se traduce generalmente en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable en el costo del servicio.

En tal virtud, al tratarse de derechos por la expedición de copias simples, impresiones y certificación, así como su entrega en medios magnéticos (discos compactos y/o digitales) de documentos, el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de que la tarifa establecida entre otras cosas, sean acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados e igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

En ese sentido, respecto a las fracciones I, II y XIII del artículo 98 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, prevén una tarifa o cuota por la certificación de documentos, en un caso en concreto de hasta diez hojas y otra cuota para las hojas que excedan de dicha cantidad, lo cual, a juicio de esta Comisión Nacional transgrede el principio de proporcionalidad tributaria. Lo anterior, en virtud a que es inequitativo que la cuota de mérito aplique tanto para aquellas personas que soliciten una certificación respecto de hasta diez hojas, como para las que soliciten copias certificadas de más de diez hojas, así como que por el mismo servicio se prevean cuotas distintas.



Es decir, tal como lo ha sustentado ese Máximo Tribunal Constitucional, el cobro por los servicios de reproducción de información debe atender a los costos que le causó al Estado el referido servicio, pues suponer que la cantidad extra que recibe el Estado por la certificación de un legajo completo corresponde al costo de la firma del funcionario público, sería tanto como reconocer un precio a ese signo que no es más que el cumplimiento de la obligación que la ley impone al servidor que la emite.

Por otra parte, por lo que respecta a la fracción IV del artículo 98 del ordenamiento en combate, la cual prevé cobros por la reproducción de copias certificadas de mapas, planos municipales, croquis de localización y demás documentos cartográficos, resulta aplicable lo sostenido por esa Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 12/2019, en la cual declaró la invalidez del precepto que establecía el cobro por el escaneo y/ o fotografía digital, por foja, plano o fotografía, por ser contrario al artículo 6o. de la Constitución Federal, pues el cobro de la reproducción de información establecido no se encontraba sustentado por una base objetiva, ya que no se contempló el costo real de los materiales requeridos para la expedición de fotocopias.

Finalmente, como corolario a los argumentos anteriores, es importante mencionar que la norma impugnada tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al realizar cobros por la búsqueda de documentos, toda vez que, unos de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser personas periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que el precepto controvertido termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

**Cuestiones relativas a los efectos.** Se solicita que en caso de que las normas impugnadas sean declaradas inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas que estén relacionadas. Asimismo, solicita que se vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para que se abstenga de legislar en el mismo sentido.



**4. CUARTO.—Trámite y admisión.** Mediante proveído de veintiséis de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 51/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

5. Posteriormente, por acuerdo de veintinueve de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca para que rindieran su informe, requiriéndolos para que el primero de ellos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y el segundo, exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que conste la publicación del decreto controvertido.

6. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

**7. QUINTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca.** Por escrito presentado el doce de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el Poder Legislativo del Estado, por conducto de Fredie Delfín Avendaño, presidente de la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca,<sup>1</sup> en su carácter de representante de la citada Legislatura, rindió el informe solicitado, en el que realizó diversas manifestaciones que a continuación se sintetizan.

Por lo que hace al primero de los conceptos de invalidez que formula la accionante devienen infundados, en virtud de que los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, para el ejercicio fiscal 2021, no transgreden ninguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ese sentido es atinente señalar a este Alto Tribunal de la Nación

<sup>1</sup> Lo que acredita con copia del acta de sesión ordinaria, celebrada el 7 de abril de 2021, de la cual se advierte la designación de dicho cargo.



en primer término que lo que establecen dichas disposiciones legales impugnadas en especie son los parámetros para el cobro de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público a los habitantes del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, y que dicho cobro de derechos encuentra sustento constitucional de conformidad con el artículo 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), que determina por una parte que corresponde a los Municipios la prestación de servicios públicos, a saber, el de alumbrado público, asimismo que la hacienda pública municipal se integra entre otros, de los ingresos que derivan de la prestación de servicios públicos.

En armonización con lo anterior los artículos 38, fracción III, del Código Fiscal para el Estado de Oaxaca; 39 y 40 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, prevén el cobro de derechos por la prestación del servicio público municipal de alumbrado público.

De esa guisa se estima que conforme a las disposiciones en cita el cobro de derechos por la prestación del servicio público de alumbrado público, se determina en los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, para el ejercicio fiscal 2021, como un derecho gravado por el Municipio de Oaxaca de Juárez, a fin de que pueda continuar con la prestación del servicio de alumbrado público en beneficio de los habitantes del Municipio en cita.

Por lo que se resalta que el cobro y recaudación por la prestación de dicho servicio público se establece como derecho, no así como un impuesto relacionado con el servicio de energía eléctrica, cuya facultad indudablemente corresponde al Congreso de la Unión por así disponerlo expresamente el artículo 73, fracción XXIX, sección 5o., inciso a), de la Constitución Política Federal.

En relación al segundo debe decirse que los conceptos de invalidez que formula la recurrente son inoperantes, toda vez que el artículo 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, para el ejercicio fiscal 2021, no limita el derecho constitucional de acceso a la información, y que si bien es cierto que la citada disposición prevé el pago de derechos, para la expedición de certificaciones y constancias, lo anterior a juicio de mi representado se encuentra justificado razonablemente, como se advierte en el dictamen emitido por la Comisión Permanente de Hacienda.



**8. SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca.** Por escrito recibido el doce de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo Local, por conducto de José Octavio Tinajero Zenil, consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca en su carácter de representante del titular de dicho Poder,<sup>2</sup> rindió el informe solicitado, en el que manifestó únicamente intervenir dentro del proceso de creación de dichas normas jurídicas en su promulgación, en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

**9. SÉPTIMO.—Pedimento del fiscal general de la República.** El fiscal general de la República no formuló pedimento alguno.

**10. OCTAVO.—Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El consejero jurídico del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

**11. NOVENO.—Cierre de instrucción.** Por acuerdo de uno de junio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor, visto el estado procesal del asunto y formulados los alegatos correspondientes, dictó el auto de cierre de instrucción para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

**12. 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<sup>3</sup> y 10, fracción

<sup>2</sup> Lo que acredita con copia certificada del nombramiento expedido para tal efecto, por parte del Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca el quince de junio de dos mil diecisiete.

<sup>3</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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



I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>4</sup> en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece,<sup>5</sup> toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna leyes de ingresos municipales por considerarlas contrarias a diversos principios constitucionales.

**13. SEGUNDO.—Precisión de la Litis.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como normas impugnadas los **artículos 86, 87 y 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

**14. TERCERO.—Oportunidad.** 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,<sup>6</sup> el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial y, en

---

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

"...

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

<sup>4</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>5</sup> **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

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

<sup>6</sup> **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



caso de que el último día del referido plazo sea inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

15. En el caso, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el veinte de febrero de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del veintiuno de febrero al veintidós de marzo de dos mil veintiuno.

16. En ese sentido, toda vez que la demanda fue depositada mediante buzón judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintidós de marzo dos mil veintiuno, se considera que su presentación fue oportuna.

17. CUARTO.—**Legitimación.** En términos del 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 promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o de los Estados, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que estime violatorias de derechos humanos.

18. Por su parte, conforme a lo previsto por el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, es necesario que los promoventes comparezcan a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.<sup>7</sup>

19. En el caso, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de Presidenta de la Comisión Nacional

---

<sup>7</sup> **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."



de los Derechos Humanos mediante copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República, por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

**20.** Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por el artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,<sup>8</sup> por lo que conforme a la fracción XI del mismo precepto, cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad.<sup>9</sup>

**21.** Además, de conformidad con lo manifestado en la demanda, se impugnan diversos preceptos de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, por considerarlos violatorios de los derechos a la seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad, equidad tributaria y proporcionalidad en las contribuciones, por lo que es de reiterarse el criterio sostenido por el Tribunal Pleno, en el sentido de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como acontece en el caso.<sup>10</sup>

**22. QUINTO.—Causas de improcedencia.** Toda vez que las partes no hicieron valer algún motivo de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte que

<sup>8</sup> **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."

<sup>9</sup> **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "...

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

<sup>10</sup> Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, con reservas en cuanto a la legitimación, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, con reservas en cuanto a la legitimación, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Medina Mora I. estuvo ausente.



se actualice alguno, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer la accionante.

**23. SEXTO.—Análisis de los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.** Dado que no se adujeron razonamientos de inconstitucionalidad en contra del procedimiento legislativo y no se advierte violación alguna de oficio, se procede de forma directa al análisis del primer concepto de invalidez formulado por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el cual resulta **fundado**.

**24.** En efecto, tal como refiere la accionante, las contribuciones por alumbrado público previstas en los numerales impugnados no tienen la naturaleza de derechos como lo propuso el legislador local, sino que, dadas las características que envuelven su configuración necesariamente provocan que, en realidad, se trate de un impuesto que grava directamente el consumo de energía eléctrica.

**25.** Lo anterior, tomando en cuenta lo resuelto en la *acción de inconstitucionalidad 97/2020* el veintinueve de septiembre de dos mil veinte respecto de las leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Puebla,<sup>11</sup> y la cual se fundamentó particularmente en los criterios sostenidos en la *acción de inconstitucionalidad 20/2019*, resuelta en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, respecto de diversas leyes de ingresos de Municipios del Estado de Tlaxcala, entre otros precedentes aplicables.<sup>12</sup>

**26.** A continuación, se desarrollan los principales criterios que permiten arribar a la correspondiente conclusión.

<sup>11</sup> 67. En virtud de lo anterior, ante la inconstitucionalidad del artículo 21, de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Xochiltepec, Xochitlán de Vicente Suárez, Xochitlán Todos Santos, Yaonahuac, Yehualtepec, Zacapala, Zapotitlán, Zapotitlán de Méndez, Zaragoza, Zautla, Zihuateutla, Zinacatepec, Zongozotla, Zoquiapan y Zoquitlán, para el ejercicio fiscal dos mil veinte, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el treinta de diciembre de dos mil diecinueve.

<sup>12</sup> Otros precedentes aplicables serían las acciones de inconstitucionalidad 21/2012, 22/2012 y 7/2013, así como de forma particular las acciones de inconstitucionalidad 18/2018, 27/2018 y 20/2019.



27. En principio, se observa que los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a) y 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c), de la Constitución Federal, disponen lo siguiente:

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

"...

"**XXIX.** Para establecer contribuciones:

"...

"5o. Especiales sobre:

"**a)** Energía eléctrica."

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

"...

"**III.** Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"**b)** Alumbrado público.

"...

"Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.



"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"...

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"...

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

"...

"Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley."



**28.** De los citados preceptos, se desprende que corresponde al Congreso de la Unión establecer contribuciones especiales sobre energía eléctrica y que los Municipios tendrán a su cargo, entre otros servicios, el de alumbrado público.

**29.** En los artículos constitucionales se establece que los Municipios tienen derecho a recibir –entre otros– los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, en caso de que se utilice la figura contributiva "derechos" para el financiamiento del servicio público, 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.

**30.** Así, corresponde a las Legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que perciban los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar (entre los que se encuentra el de alumbrado público) para que éstos puedan realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

**31.** Conforme a lo antes apuntado, para determinar si los artículos impugnados por la accionante son inconstitucionales, es necesario establecer la naturaleza de la contribución que prevé; es decir, si se trata de una de las previstas en el referido artículo 73 de la Constitución Federal o si, por el contrario, se trata del establecimiento de un derecho como aduce el Congreso del Estado de Oaxaca.

**32.** El artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como de la Ciudad de México, los Estados y los Municipios. Este precepto en lo que interesa dispone:

**"Artículo 31.** Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"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."



**33.** Como se advierte, la Constitución Federal precisa los principios constitucionales tributarios de reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad, los cuales, además de constituir derechos fundamentales, enuncian las características que permiten construir un concepto jurídico de contribución:

- a) Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado.
- b) Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie o en servicios.
- c) Sólo se pueden crear mediante ley.
- d) Se encuentran afectos a fines esencialmente recaudatorios; es decir, tienen por destino el gasto público, sin que se niegue la posibilidad de servir a propósitos de política económica.
- e) Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad o capacidad contributiva y el de equidad.

**34.** De acuerdo con estas características, la contribución es un ingreso de derecho público destinado al financiamiento de los gastos generales obtenido por un ente de igual naturaleza (Federación, Estados o Municipios), titular de un derecho de crédito frente al contribuyente, cuya obligación surge de la ley, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica, dando un trato equitativo a todos los contribuyentes.

**35.** Una vez fijado el concepto constitucional de contribución o tributo, conviene precisar que éste se conforma de distintas especies que comparten una configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

**36.** Dichos elementos esenciales, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo, son el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.



**37.** En relación con lo anterior, debe decirse que aun cuando el Código Fiscal de la Federación señala como elementos del tributo al sujeto, al objeto, a la base, y a la tasa o tarifa, debe entenderse que el término "objeto" se refiere a un aspecto más complejo de los elementos del tributo denominado hecho imponible y, en particular, a su aspecto objetivo, es decir, a la riqueza manifestada a través de la realización del supuesto previsto en ley.

**38.** Al respecto, el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación establece:

**"Artículo 5o.** Las disposiciones fiscales que establezcan cargas a los particulares y las que señalan excepciones a las mismas, así como las que fijan las infracciones y sanciones, son de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, base, tasa o tarifa. Las otras disposiciones fiscales se interpretarán aplicando cualquier método de interpretación jurídica. A falta de norma fiscal expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho federal común cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho fiscal."

**39.** Dichos conceptos pueden explicarse de la manera siguiente:

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

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

**c) Base imponible:** El valor o magnitud representativo de la riqueza constitutiva del elemento objetivo del hecho imponible que sirve para la determina-



ción líquida del crédito fiscal, una vez que se aplica a dicho concepto la tasa o tarifa.

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

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

**40.** Ahora bien, aun cuando los mencionados componentes de los tributos son una constante estructural, su contenido es variable, pues se presentan de manera distinta según el tipo de contribución que se analice, dotando a su vez de una naturaleza propia a cada tributo.

**41.** Además, de acuerdo con la autonomía de las entidades federativas y con el sistema de distribución de competencias que prevé la Constitución Federal para las entidades federativas, tienen libertad para realizar su propia configuración de las categorías de las contribuciones o tributos, imprimiendo los matices correspondientes a su realidad; sin embargo, esta libertad no autoriza al legislador para desnaturalizar estas instituciones, por lo que debe respetar sus notas esenciales tanto en lo referente a su naturaleza como contribución, como a las notas de sus especies.

**42.** En efecto, el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo cuatro especies del género contribución, a saber: *los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos*. Estos conceptos los conceptualiza de la siguiente forma:

**"Artículo 2o.** Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

"I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de



hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.

"II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

"III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas.

"IV. **Derechos** son las contribuciones establecidas en Ley por el **uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación**, así como por **recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público**, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son **derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado**.

"Cuando sean organismos descentralizados los que proporcionen la seguridad social a que hace mención la fracción II, las contribuciones correspondientes tendrán la naturaleza de aportaciones de seguridad social.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este código se haga referencia únicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo dispuesto en el artículo 1o."

**43.** Conforme a lo transcrito, a diferencia de los impuestos que son contribuciones sobre las que, mediante ley, el Estado impone una carga a los gobernados por los hechos o circunstancias que generen sus actividades, los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que, para ello,



debe efectuar el particular a fin de obtener el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público (como es el alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.

**44.** Dicho de otro modo, en el caso de derechos, el hecho imponible lo constituye una actuación de los órganos del Estado y la base o tasa se fijará en razón del valor o costo que este último determine, tiene el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio que prestará; mientras que en el caso de los impuestos el hecho imponible está constituido por hechos o actos que sin tener una relación directa con la actividad del ente público en los que es relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

**45.** A partir de los razonamientos antes precisados, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas ellas deben someterse a los principios de legalidad tributaria y contar con los elementos mínimos para su existencia; pues, inversamente, no serán consideradas dentro del marco de constitucionalidad y, en consecuencia, deberán ser expulsadas del sistema jurídico al que pertenezcan.

**46.** Tratándose de derechos es necesario que el hecho imponible del monto que se busca recaudar observe el principio de proporcionalidad tributaria; es decir, que exista congruencia entre la actuación del Estado y la cuantificación de su magnitud, lo que constituye al elemento tributario conocido como base imponible.

**47.** La exigencia de congruencia entre hecho imponible y base, además de ser un requisito de proporcionalidad, es también una cuestión de lógica interna de las contribuciones. De lo contrario, existiría imprecisión en torno a cuál es el aspecto objetivo efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que inclusive puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa, pues ésta puede carecer de facultades constitucionales para gravar determinado hecho o acto.

**48.** En efecto, la distorsión de la relación entre el hecho imponible y la base lógicamente conduce a una imprecisión respecto del aspecto objetivo u objeto que pretendió gravar el legislador, pues mientras el hecho imponible atiende



a un objeto, la base mide un objeto distinto; sin embargo, este conflicto debe resolverse atendiendo a la base imponible, en el que debe tomarse en cuenta que la base es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.

**49.** Por tanto, la relevancia de los elementos de la contribución, específicamente la base y tarifa del hecho imponible, consiste en que a través de ellos se demuestra si el hecho imponible de la contribución que pretende recaudarse está o no relacionada con su objeto; ya que, de no ser así, el tipo de contribución se vería distorsionado.

**50.** Sentado lo anterior, del sistema normativo<sup>13</sup> que regula el derecho por el servicio de alumbrado público, se desprenden las notas características relevantes que se indican:

<sup>13</sup> **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.**

"Artículo 39. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio. Se entenderá por servicio de alumbrado público, el que el Municipio otorga a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común."

"Artículo 40. Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores que se beneficie (sic) del servicio de alumbrado público que proporcione el Municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio."

"Artículo 41. Es base de este derecho el importe del consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, aplicando las tasas previstas en las Leyes de Ingresos Municipales respectivas; y, sólo para el caso de que estas no se publiquen la tasa aplicable serán (sic) del 8% para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 4% para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

"Artículo 42. El cobro de este derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario."

"Artículo 43. La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho a los Ayuntamientos del Estado, por conducto de sus Tesorerías Municipales."

**Leyes de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021:**

"Artículo 84. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes del Municipio, se entenderá por servicio de alumbrado público, el que el Municipio proporciona a la comunidad en calles, plazas, jardines y otros lugares de uso común."

"Artículo 85. Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores de predios que se beneficien del servicio de alumbrado público que proporcione el Municipio, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no ubicado precisamente frente a su predio."

"Artículo 86. Es base de este derecho el importe que cubran a la Comisión Federal de Electricidad por el servicio de energía eléctrica."



- a) El objeto del derecho es la prestación del servicio de alumbrado público;
- b) Los sujetos son las personas físicas o morales que tengan celebrado contrato con el organismo público federal encargado del suministro de energía.
- c) La base del impuesto es el importe facturado a los usuarios registrados ante el organismo público descentralizado federal que presta el servicio de energía eléctrica;
- d) La tasa fija que se aplica a la base es de 8% o 04%.

51. Conforme a esto, los elementos referidos corresponden a contribuciones de tipo "impuestos", en tanto que para cubrir el costo que representa para el Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, utiliza como base el consumo de energía que los usuarios registrados realizan; circunstancia que ninguna relación guarda con el beneficio que gozan fuera del lugar en que se realiza el consumo; esto es, en plazas, parques, calles, avenidas, jardines y otros de dominio público. Por tanto, propiamente, el legislador estableció un impuesto al consumo "particular" de energía eléctrica y no un derecho por la prestación de un servicio público, entendido como aquel del que todos se favorecen en la misma medida.

52. Así, los preceptos cuya inconstitucionalidad se alega imponen a los contribuyentes el deber de pagar el derecho por alumbrado público, con base en una cuota establecida para tal efecto, que es del 8% o del 04% sobre el consumo de energía eléctrica que hiciera dicho particular; de lo que se sigue que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del derecho se rompe con el contenido de los artículos en cita, al establecer que la base para

---

"Artículo 87. Este impuesto se causará y pagará aplicando las tasas vigentes del 8% para tarifas 01, 1a., 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04% para las tarifas OM, HM, HS, y HT."

"Artículo 88. El cobro de este derecho lo realizará la empresa suministradora del servicio, conforme al convenio suscrito entre el Municipio de Oaxaca de Juárez y la Suministradora de Servicios Básicos de la Comisión Federal de Electricidad, la cual hará la retención correspondiente, consignando el cargo en los recibos que expida por el consumo ordinario de manera bimestral."

"Artículo 89. La empresa suministradora del servicio deberá enterar las cantidades recaudadas por este derecho al Municipio por conducto de su Tesorería Municipal."



el cálculo de este derecho es el importe del consumo que los usuarios registrados ante el organismo público descentralizado federal que presta el servicio de energía eléctrica.

**53.** En efecto, el hecho de que la base imponible establezca como magnitud o valor denotativo de capacidad contributiva el consumo de energía eléctrica, implica que se encuentra relacionada con un hecho imponible que no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público del valor de la prestación del servicio público en áreas diversas a las privadas, es decir, de uso común.

**54.** Sobre el particular debe decirse que, según quedó expuesto, el conflicto entre el aspecto objetivo que denota el hecho imponible y el que indica la base debe resolverse en favor del previsto en ésta, pues es el que servirá para el cálculo del tributo que se liquidará con base en el consumo de energía eléctrica e irá variando según aumente o disminuya dicho consumo.

**55.** El anterior razonamiento permite revelar la verdadera naturaleza de la contribución en análisis, puesto que al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, es dable concluir que se trata de un impuesto, dada la naturaleza de su estructura y no a partir del nombre con el que el legislador las denominó para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

**56.** Al respecto, es aplicable la tesis de la Séptima Época sustentada por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIENTEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY."<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Texto: "Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido 'derecho'; y las autoridades responsables lo conceptúen como 'derecho de cooperación', y el quejoso se empeñe en sostener que es un 'impuesto especial', lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la



**57.** En este orden de ideas, no obstante que los artículos cuya constitucionalidad se controvierte denominan a la contribución de mérito "derecho", materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, el cual corresponde al ámbito de competencias exclusivas de la Federación y cuya regulación lleva a cabo el Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Federal.

**58.** En efecto, todas las disposiciones impugnadas coinciden en imponer un impuesto al consumo de energía eléctrica y no un derecho por la prestación de un servicio público. Es decir, los preceptos imponen a los contribuyentes el deber de pagar una cantidad por alumbrado público, con base en una cuota establecida sobre el consumo de energía eléctrica, que corresponde según el caso, del 8% para tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y 04% para las tarifas OM, HM, HS, y HT, lo cual no responde a una actividad del ente público por concepto del servicio de alumbrado público, sino a un hecho, acto, situación o actividad denotativos de capacidad contributiva ajenos a la actividad del ente público del valor de la prestación del servicio público en áreas diversas a las privadas, es decir, de uso común.

**59.** En tal sentido este Tribunal Pleno resolvió las *acciones de inconstitucionalidad* 21/2012,<sup>15</sup> 22/2012<sup>16</sup> y 7/2013,<sup>17</sup> promovidas por la Procuraduría General de la República en contra de los artículos 47 del Municipio de Calvillo, 38 del Municipio de Asientos y 32 del Municipio de Pabellón de Arteaga, todos de las Leyes de Ingresos de dichos Municipios del Estado de Aguascalientes, para el ejercicio fiscal 2012, las dos primeras, y 2013, la última mencionada. En esos casos, los numerales impugnados contenían una estructura similar a los artículos cuya invalidez se demanda en el presente asunto, pues fijaban como base para la cuantificación del derecho por concepto de alumbrado público el consumo de energía eléctrica, cuestión que motivó que se declarara su incons-

---

denominación que le den las partes.", *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmen 79, Primera Parte, página 28, con número de registro digital: 232852.

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

<sup>16</sup> Ídem.

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



titudinalidad. Lo mismo sucedió en la *acción de inconstitucionalidad 97/2020* (*supra* párr. 26).

**60.** Luego, resultan aplicables en el caso los criterios P. 6, 2a./J. 25/2004 y, por analogía, P./J. 120/2007 "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN."<sup>18</sup> y "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN."<sup>19</sup> respectivamente (*sic*).

<sup>18</sup> Texto: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución, es facultad del Congreso de la Unión establecer contribuciones sobre el consumo de energía eléctrica; ahora bien, cuando en los códigos y leyes locales se prevé que los derechos por servicio de alumbrado público se calculen tomándose como base la cantidad que se paga por consumo de energía eléctrica, en realidad se establece un gravamen sobre dicho consumo y no un derecho previsto por la legislación local. En efecto, debe existir una relación lógica entre el objeto de una contribución y su base, principio que se rompe en casos como éstos, pues ninguna relación hay entre lo que se consume de energía eléctrica y la cantidad que debe pagarse por el servicio de alumbrado público, debiendo concluirse que en realidad se trata de una contribución establecida por las Legislaturas Locales al consumo de fluido eléctrico, con lo cual invaden la esfera de facultades exclusivas de la Federación y contravienen la Constitución General de la República.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 134, con número de registro digital: 206077.

<sup>19</sup> Texto: "La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 158/2002, estableció que si no se impugnó oportunamente la Ley de Hacienda para los Municipios de esa entidad federativa, que prevé los sujetos, objeto, base y época de pago de la 'contribución especial por servicio de alumbrado público', debe tenerse por consentida, y que al emitirse anualmente las Leyes de Ingresos para cada Municipio de ese Estado, surge la posibilidad de impugnar en amparo sólo respecto de la tasa ahí prevista; ahora bien, en virtud de que los porcentajes de dicha tasa se hacen depender de las tarifas que para la venta del servicio público de energía eléctrica establece la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y su Reglamento, cuya emisión compete al ámbito federal, así como las contribuciones correspondientes según lo establece el artículo 73, fracciones X y XXIX, inciso 5o., subinciso a), de la Constitución Federal, cuando se impugnen las citadas leyes de ingresos, en cuanto a este elemento, también es aplicable, en términos del artículo 76 Bis, fracción I, de la Ley de Amparo, la tesis jurisprudencial temática P./J. 6/88 de rubro: 'ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS



61. Finalmente, si bien resulta fundado el alegato de que dichas disposiciones vulneran el derecho humano de legalidad y seguridad jurídica, a la luz de las disposiciones antes expuestas, se hace notar que la mención de la accionante a los artículos 1, 2 y 9<sup>20</sup> de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*; y, 2 y 15 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*<sup>21</sup> no

---

LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.'", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 317, con número de registro digital: 182038.

<sup>20</sup> **Artículo 1. Obligación de respetar los derechos**

"1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

"2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano."

**Artículo 2. Deber de adoptar disposiciones de derecho interno**

"Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades."

**Artículo 9. Principio de legalidad y de retroactividad**

"Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello."

<sup>21</sup> **Artículo 2**

"1. Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

"2. Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

"3. Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a garantizar que:



corresponde a una argumentación que permita analizar la procedencia de las violaciones a esos derechos en el caso de estudio, máxime que dichos artículos refieren a las normas generales de respeto y garantía de los derechos convencionales, así como al principio de legalidad y retroactividad principalmente en materia penal; análisis convencional que, en todo caso, podría corresponder al derecho de propiedad, dispuesto en el artículo 21 de la Convención Americana,<sup>22</sup> por lo que la mera alusión a normas convencionales sin una articulación y argumentos relacionados a la materia objeto del caso imposibilitan a este tribunal arribar a la conclusión pretendida sobre este supuesto.

**62.** En consecuencia, de conformidad con lo expuesto, se determina que los **artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno** son contrarios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, debe declararse su invalidez.

"a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

"b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;

"c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

#### **"Artículo 15**

"1. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

"2. Nada de lo dispuesto en este artículo se opondrá al juicio ni a la condena de una persona por actos u omisiones que, en el momento de cometerse, fueran delictivos según los principios generales del derecho reconocidos por la comunidad internacional."

<sup>22</sup> "Artículo 21. Derecho a la propiedad privada

"1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

"2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

"3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley."



**63. SÉPTIMO.—Análisis del artículo 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.** En el segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante considera, en síntesis, que las porciones normativas 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.

**64.** Asimismo, considera 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.

**65.** Atendiendo a que en el concepto de invalidez que se analiza se plantea la violación, por un lado, al principio de proporcionalidad tributaria y, por otro, al de gratuidad en materia de derecho al acceso a la información pública, el estudio se dividirá en dos apartados:

**66. a) Normas que prevén cuotas para certificaciones y expedición de copias que no se relacionan con el derecho de acceso a la información.**

**67.** En cuanto a este tema, este Alto Tribunal ha sostenido que para considerar constitucionales las normas que prevén las contribuciones denominadas derechos, las cuotas aplicables deben ser, entre otras cosas, acordes o proporcionales al costo de los servicios prestados y ser igual para todos aquellos que reciban el mismo servicio.

**68.** Lo anterior, porque la naturaleza de los derechos por servicios que presta el Estado es distinta a la de los impuestos, de manera que para que se respeten los principios de proporcionalidad y equidad tributarios es necesario tener en cuenta, entre otros aspectos, el costo que para el Estado implica la



ejecución del servicio, pues a partir de ahí se puede determinar si la norma que prevé determinado derecho, otorga o no un trato igual a los sujetos que se encuentren en igualdad de circunstancias y si es proporcional o acorde al costo que conlleva ese servicio.

**69.** Dicho criterio está reflejado en las jurisprudencias de rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS."<sup>23</sup> y "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."<sup>24</sup>

**70.** Asimismo, en cuanto al tópico concretamente cuestionado, las Salas de este Alto Tribunal, al analizar normas similares a las aquí cuestionadas, establecieron que la solicitud de copias certificadas y el pago de los correspondientes derechos implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas, de modo que dicho servicio es un acto instantáneo porque se agota en el mismo momento en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

**71.** Además, precisaron que a diferencia de las copias simples que son meras reproducciones de documentos que para su obtención se colocan en la máquina respectiva, existiendo la posibilidad, dada la naturaleza de la reproducción y los avances de la tecnología, que no correspondan a un documento realmente existente, sino a uno prefabricado; las copias certificadas involucran la fe pública del funcionario que las expide, la cual es conferida expresamente por la ley como parte de sus atribuciones.

**72.** Al respecto, las Salas establecieron que la fe pública es la garantía que otorga el funcionario respectivo al determinar que el acto de reproducción se otorgó conforme a derecho y que lo contenido en él es cierto, proporcionando

<sup>23</sup> P./J. 2/98, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 41, número de registro digital: 196934.

<sup>24</sup> P./J. 3/98, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, enero de 1998, página 54, número de registro digital: 196933.



así seguridad y certeza jurídica al interesado, concluyendo que certificar cualquier documento consiste en compararlo con su original y después de confrontarlo reiterar que son iguales, esto es, que la reproducción concuerda exactamente con su original.

**73.** A partir de lo anterior, se estableció que el servicio que presta el Estado en ese supuesto se traduce en la expedición de las copias que se soliciten y el correspondiente cotejo con el original que certifica el funcionario público en ejercicio de las facultades que le confiere una disposición jurídica.

**74.** Precisaron que, a diferencia de lo que ocurre en el derecho privado, la correspondencia entre el servicio proporcionado por el Estado y la cuota aplicable por el acto de certificar, no debe perseguir lucro alguno, pues se trata de una relación de derecho público, de modo que para que la cuota aplicable sea proporcional debe guardar relación razonable con lo que cuesta para el Estado la prestación de dicho servicio, en este caso, de certificación o constancia de documentos, actas, datos y anotaciones.

**75.** Tales precedentes dieron origen a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 132/2011 (9a.) de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA CUOTA A PAGAR POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS CERTIFICADAS DE DOCUMENTOS, VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2006)."<sup>25</sup>, así como la tesis 2a. XXXIII/2010, de la Segunda Sala que

---

<sup>25</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077, con número de registro digital: 160577, que establece: "Tratándose de los derechos por servicios, los principios tributarios de proporcionalidad y equidad se cumplen cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que tiene para el Estado la realización del servicio prestado, además de que el costo debe ser igual para los que reciben idéntico servicio. Lo anterior es así, porque el objeto real de la actividad pública se traduce en la realización de actos que exigen de la administración un esfuerzo uniforme; de ahí que la cuota debe atender al tipo de servicio prestado y a su costo, es decir, debe existir una correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota. En ese sentido, se concluye que el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, vigente hasta el 31 de diciembre de 2006,



dice: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."<sup>26</sup>

76. A partir de tales premisas se analizarán las peticiones relativas de la norma impugnada, que dispone:

**"Artículo 98.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección se efectuará, en lo correspondiente y deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias materia de los mismos y de conformidad con la siguiente tarifa:

al disponer que tratándose de la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio se pagarán once pesos moneda nacional, viola los principios de proporcionalidad y equidad tributaria contenidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello es así, pues si se toma en cuenta, por un lado, que la solicitud de copias certificadas implica para la autoridad la concreta obligación de expedirlas y certificarlas y, por el otro, que dicho servicio es un acto instantáneo ya que se agota en el mismo acto en que se efectúa, sin prolongarse en el tiempo, resulta evidente que el precio cobrado al gobernado es incongruente con el costo que tiene para el Estado la prestación del referido servicio; máxime que la correspondencia entre éste y la cuota no debe entenderse como en derecho privado, en tanto que la finalidad de la expedición de copias certificadas no debe implicar la obtención de lucro alguno."

<sup>26</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274, con número de registro digital: 164477, cuyo texto señala: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos por la prestación de servicios por parte del Estado son constitucionales, siempre y cuando exista una relación razonable entre el costo del servicio y la cantidad que por éste se cobra al gobernado. En ese sentido, tratándose de copias certificadas, si el servicio prestado por el Estado consiste en la expedición de las solicitadas por los particulares y el cotejo relativo con su original, por virtud del cual el funcionario público certifica que aquéllas corresponden con su original que consta en los archivos respectivos, es evidente que dicho servicio no resulta razonablemente congruente con el costo que para el Estado tiene su realización, esto es por la expedición de copias y certificación de cada una de éstas; lo anterior, en razón de que en el mercado comercial el valor de una fotocopia fluctúa entre \$0.50 y \$2.00 aproximadamente, conforme a las condiciones de oferta y demanda en cada contexto; de ahí que la correspondencia entre el servicio y la cuota no puede entenderse como en derecho privado y, por tanto, no debe perseguirse lucro alguno con su expedición. En consecuencia, el artículo 5o., fracción I, de la Ley Federal de Derechos, que prevé la cuota de \$13.69 (sin ajuste) y \$14.00 (con ajuste) por la expedición de copias certificadas de documentos, por cada hoja tamaño carta u oficio, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no existir equivalencia razonable entre el costo del servicio y la cantidad que cubrirá el contribuyente."



Concepto	UMA
"I. Expedición de copias certificadas de documentos existentes en los archivos de las oficinas municipales. Se exceptúan los comprendidos en las fracciones III y IV de este artículo (Máximo de diez hojas tamaño carta u oficio)	2.4
"II. Por cada hoja excedente que rebase el límite de la fracción anterior	0.24
"III. Expedición de certificados de residencia, de origen y vecindad, identidad, ingresos económicos, buena conducta o de dependencia económica	2
"IV. Expedición de copias certificadas de mapas, planos municipales, croquis de localización y demás documentos cartográficos que hayan sido expedidos por la autoridad fiscal municipal de acuerdo a lo siguiente:	
"a) 1.00 x 1.20 M	
"1. Impresión de cartografía en papel bond blanco y negro	8
"2. Impresión de cartografía en papel bond a color	
"b) 0.90 x 0.60 M	
"1. Impresión de cartografía en papel bond blanco y negro	4
"2. Impresión de cartografía en papel bond a color	5
"c) Doble carta	
"1. Impresión de cartografía en papel bond blanco y negro	2
"2. Impresión en cartografía en papel bond a color	
"d) Planos	
"1. Doble carta	2
"2. 0.90 x .60 m	2.5



"3. 1.00 x 1.20	3
"V. Constancias de seguridad emitidas por la Subdirección de Protección Civil:	
"a) Constancia de seguridad por trámite de construcción de obra nueva, ampliación, modificaciones y regularización; a todos aquellos proyectos edificables, a los que el Municipio, solicite un plan de contingencias aprobado por la Dirección de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Medio Ambiente:	
"1. De 1 hasta 100 m <sup>2</sup>	0.175 UMA X m <sup>2</sup>
"2. De 101 o más m <sup>2</sup>	0.29X5 UMA X m <sup>2</sup>
"b) Dictamen o constancia de seguridad por inicio de operaciones, registro de alta o licencia, o permiso que para su autorización otorgue del Municipio, por medio de la Subdirección de Protección Civil a establecimientos comerciales de control especial y de control normal, dedicados a la venta o alquiler de satisfactores o servicios:	
"1. De 1 hasta 100 m <sup>2</sup>	0.0575 UMA X m <sup>2</sup>
"2. De: 101 o más m <sup>2</sup>	0.155 UMA X m <sup>2</sup>
"c) Constancia de seguridad para trámites oficiales aplicable a inmuebles:	
"1.En los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal o Municipal	Desde 1 m <sup>2</sup> 0.295 UMA x m <sup>2</sup>
"2.En los tres principales sectores: público, privado y social	
"3.En las distintas organizaciones dependencias e instituciones que existen en el ámbito: laboral, académico y profesional	
"4.Para realizar actividades de tipo comercial, industrial y de servicios	
"El Municipio por medio de la Subdirección de Protección Civil emitirá su aprobación: Cuando por razón indistinta lo solicite la autoridad que corresponda, debido a su ubicación dentro del territorio del Municipio.	
"Para los inmuebles esta constancia tendrá la misma validez a la que se establece referencia en el inciso b) de esta fracción.	
"d) Constancia de seguridad para quema de artificios pirotécnicos dentro del Municipio	Por evento o quema 5 a 30 UMA conforme lo establece el reglamento en la materia



"VI. Expedición de constancias relativas a la actividad fiscal inmobiliaria emitidas por las autoridades fiscales	
"a) Certificado o certificación del valor fiscal o de la base gravable de acuerdo a la siguiente tarifa:	
"1.Hasta \$ 20,000.00	2
"2.De \$ 20,001.00 hasta 100,000.00	3
"3.De \$ 100,001 en adelante	4
"b) Constancia de cuenta predial de un inmueble	1.5
c) Constancia o certificación de la superficie de un predio	1.5
"d) Constancia o certificación de registro fiscal de bienes inmuebles en el Padrón	2
"e) Constancia de la exención del impuesto sobre traslación de dominio, para predios que se encuentren en programas de regularización de tenencia de la tierra en cualquier nivel de gobierno	2.5
"f) Constancia de la ubicación de un inmueble	1
"g) Constancia de copias fotostáticas de documentos o manifiestos en general que sirvieron de base para la apertura de registros fiscales en un periodo de tres años	2.6
"h) Expedición de copias certificadas de toda clase de manifiestos, según el tiempo a que se refieran por cada período de cinco años o fracción	1
"i) Constancia de medidas y colindancias por predio según documentación del archivo fiscal	1.5
"j) Certificación del nombre del propietario o poseedor de un predio	3
"VII. Certificado médico	0.70



"VIII. Constancia de no adeudo fiscal	0.50
"IX. Otras constancias o certificaciones no enumeradas en las fracciones anteriores y que las disposiciones legales o reglamentarias definan a cargo del Municipio	2
"X. Búsqueda de documentos, excepto los comprendidos en la fracción III de este artículo ..."	1.25

77. Como se ve, en el artículo impugnado se establecen, entre otros conceptos, el cobro de 2.4 UMA<sup>27</sup> por copia certificada; de 0.24 UMA por cada hoja excedente que rebase el máximo de diez hojas; de entre 2 y 8 UMA, dependiendo del tipo de papel, por la expedición de copias certificadas de mapas, planos municipales, croquis de localización y demás documentos cartográficos que hayan sido expedidos por la autoridad fiscal municipal; y de 1.25 UMA por búsqueda de documentos.

78. A consideración de este Tribunal Pleno, las cuotas previstas en las normas impugnadas resultan desproporcionales, como lo alega la accionante, pues no guardan una relación razonable con el costo de los materiales para la prestación del servicio, ni con el costo que implica certificar un documento.

79. Es cierto que en el supuesto relativo a las certificaciones el servicio que proporciona el Estado no se limita a reproducir el documento original del que se pretende obtener una certificación o constancia, sino que implica la certificación respectiva del funcionario público autorizado y la búsqueda de datos; sin embargo, la relación entablada entre las partes no es de derecho privado de modo que no puede existir un lucro o ganancia para el Estado, sino que debe guardar una relación razonable con el costo del servicio prestado.

80. Atendiendo a las consideraciones precisadas, **lo procedente es declarar la invalidez del artículo 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c) y X,**

<sup>27</sup> Unidad de Medida y Actualización.



## de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

81. Consideraciones generales a las aquí expresadas fueron desarrolladas en las diversas acciones de inconstitucionalidad 15/2019,<sup>28</sup> 93/2020<sup>29</sup> y 105/2020.<sup>30</sup>

### 82. b) Normas que prevén cuotas relacionadas con el derecho de acceso a la información.

83. El argumento respectivo, antes precisado, resulta **fundado** atendiendo a las siguientes consideraciones:

84. Desde la resolución de la acción de inconstitucionalidad 13/2018 y su acumulada 25/2018,<sup>31</sup> este Tribunal Pleno ha sostenido que en el artículo 6o., apartado A, fracción III, de la Constitución Federal<sup>32</sup> se reconoce el principio de

<sup>28</sup> Resuelta en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos.

<sup>29</sup> Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.

<sup>30</sup> Resuelta en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte, por unanimidad de votos.

<sup>31</sup> **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 del treinta de septiembre de dos mil diecinueve; 46/2019 y 47/2019 y su acumulada 49/2019, en la sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve; 10/2019 y 17/2019, en la sesión de veintiuno 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 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.

<sup>32</sup> **Artículo 6o.** ... 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:

...

"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."



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 aquélla.

**85.** 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.

**86.** 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.

**87.** Así, en ese ordenamiento<sup>33</sup> se confirma que no se puede cobrar la búsqueda de la información, pues el principio de gratuidad exime su cobro, pero en cambio sí se puede cobrar lo relativo a los costos de los materiales, del envío y de la certificación de los documentos.

<sup>33</sup> **Artículo 17.** El ejercicio del derecho de acceso a la información es gratuito y sólo podrá requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada. ..."

**Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

"I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

"II. El costo de envío, en su caso; y,

"III. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se deberá considerar que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información, asimismo se establecerá la obligación de fijar una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

"Los sujetos obligados a los que no les sea aplicable la Ley Federal de Derechos deberán establecer cuotas que no deberán ser mayores a las dispuestas en dicha ley.

"La información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo a las circunstancias socioeconómicas del solicitante."



**88.** Asimismo, de la propia legislación en cita 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.

**89.** 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.

**90.** 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.<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

**91.** 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 supuesto<sup>36</sup> donde el solicitante proporcione el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información.

<sup>34</sup> 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 digital: 196933.

<sup>35</sup> **"Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. ..."

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 digital: 166422.

<sup>36</sup> 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.



92. 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.

93. 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.

94. Así pues, luego de precisar el parámetro en la materia, corresponde ahora citar el precepto impugnado:

"**Artículo 98.** El pago de los derechos a que se refiere esta sección se efectuará, en lo correspondiente y deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias materia de los mismos y de conformidad con la siguiente tarifa:

Concepto	UMA
"...	
"XII. Copias simples tamaño carta u oficio de información pública, derivado de solicitudes de acceso a la información:	
"a) Información impresa, por cada lado de hoja	0.02
"b) En medios magnéticos digitales, por unidad CD	0.20
"c) En medios magnéticos digitales por unidad DVD	0.30
"d) Impresiones blanco y negro tamaño carta u oficio por cada lado de hoja	0.03



"e) Impresiones a color, tamaño carta u oficio por cada lado de hoja	0.11
"XIII. Copias certificadas tamaño carta u oficio, derivadas de Solicitudes de Acceso a la Información. ...	0.24

**95.** Como se ve, en las porciones normativas del artículo impugnado se establecen, entre otros conceptos, el cobro de entre 0.02 a 0.11 UMA por copia simple tamaño carta u oficio de información pública, derivado de solicitudes de acceso a la información y; de 0.24 UMA por copias certificadas tamaño carta u oficio, derivadas de solicitudes de acceso a la información.

**96.** Al respecto, este Pleno advierte que el legislador oaxaqueño 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.

**97.** En efecto, durante el proceso legislativo 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, 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.

**98.** 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 éstos, 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.

**99.** 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



se extrae que la información se debe entregar de manera gratuita cuando no exceda de veinte hojas simples.

**100.** 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.

**101.** Por lo expuesto y en atención a los precedentes, este Tribunal Pleno declara la **invalidéz del artículo 98, fracciones XII y XIII**, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

**102.** OCTAVO.—**Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General,<sup>37</sup> las declaratorias de invalidez decretadas en los considerandos sexto y séptimo surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

**103.** Respecto de la solicitud de la accionante relativo a que se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, este tribunal estima que de conformidad con lo resuelto por este Pleno en la *acción de inconstitucionalidad 97/2020*, no se actualiza el supuesto a que se refiere la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.<sup>38</sup>

**104.** Asimismo, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, se vincula al Poder Legislativo del Estado de Oaxaca para que en el futuro se abstenga de emitir normas que presenten

<sup>37</sup> "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

<sup>38</sup> En la que se resolvió que existió una mayoría de siete votos en contra de la extensión de efectos propuesta en aquel proyecto.



los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.

**105.** Finalmente, deberá notificarse la presente sentencia al Municipio involucrado, por ser la autoridad encargada de la aplicación de las normas invalidadas.

**106.** 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 86, 87 y 98, fracciones I, II, IV, incisos a), b) y c), X, XII y XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2380, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veintiuno, de conformidad con los considerandos sexto y séptimo de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando octavo de esta determinación.

CUARTO.—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 y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**



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

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a la legitimación. Los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek votaron parcialmente a favor de la legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solo para impugnar los preceptos relacionados con los derechos por servicios que trascienden al derecho de acceso a la información pública.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos treinta y siete y treinta y ocho, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 86 y 87 de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2380, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veintiuno.

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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracciones I, II y IV, incisos a), b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio



de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2380, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veintiuno. La Ministra Ríos Farjat y el Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracciones X y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2380, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veintiuno. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente en relación con la fracción XII, inciso b), del referido precepto legal.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 98, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Centro, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2380, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de febrero de dos mil veintiuno. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación



de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca, 2) no extender la invalidez decretada a otras normas, 3) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir, en lo futuro, en los mismos vicios de inconstitucionalidad en disposiciones generales de vigencia anual y 4) notificar la presente sentencia al Municipio involucrado, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la ley de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

### En relación con el punto resolutive cuarto:

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

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de cuatro de octubre de dos mil veintiuno previo aviso a la presidencia.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 120/2007 y 2a./J. 25/2004 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 985, con número de registro digital: 170766 y Tomo XIX, marzo de 2004, página 317, con número de registro digital: 182038, con los rubros: "DERECHOS POR SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 83, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL MUNICIPIO DE GUAYMAS, SONORA, QUE ESTABLECE LOS DERECHOS RELATIVOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA." y "ALUMBRADO PÚBLICO. LAS DIVERSAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2003, QUE PREVEN LA TASA APLICABLE A ESA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL, INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.", respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 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 10 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



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

**II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE UNA NORMA GENERAL VIOLA DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Y ARTÍCULO 18 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESA COMISIÓN].**

**III. DIVORCIO. RAZONES DOCTRINALES SOBRE LA CONDICIÓN TEMPORAL QUE LA LEY IMPONE PARA QUE LAS PERSONAS DIVORCIADAS RECUPEREN LA CAPACIDAD JURÍDICA Y PUEDAN VOLVER A CONTRAER MATRIMONIO.**

**IV. DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.**

**V. DERECHO HUMANO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. FUNDAMENTOS, ALCANCES Y ASPECTOS QUE COMPRENDE.**

**VI. DERECHO HUMANO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. SU LEGITIMIDAD DEPENDE DE QUE NO TRASCIENDA A LA ESFERA JURÍDICA DE TERCEROS DE MODO QUE VULNERE DERECHOS DE ÉSTOS O AFECTE AL ORDEN PÚBLICO.**

**VII. MATRIMONIO EN EL ESTADO DE JALISCO. LA LIMITACIÓN O PROHIBICIÓN TEMPORAL QUE IMPIDE A LAS PERSONAS QUE SE DIVORCIAN, CONTRAERLO DENTRO DEL AÑO SIGUIENTE AL EN QUE SE DECRETÓ LA DISOLUCIÓN DEL ANTERIOR, VULNERA EL DERECHO HUMANO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 420, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "SIENDO INDISPENSABLE QUE HAYA TRANSCURRIDO UN AÑO DESDE QUE OBTUVIERON EL DIVORCIO", DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).**



**VIII. MATRIMONIO EN EL ESTADO DE JALISCO. LA PROMOCIÓN DEL RESPETO A ESTA INSTITUCIÓN PARA PROCURAR SU FORTALECIMIENTO NO ES CONSTITUCIONALMENTE ADMISIBLE COMO FIN PARA LA LIMITACIÓN O PROHIBICIÓN TEMPORAL QUE IMPIDE A LAS PERSONAS QUE SE DIVORCIAN CONTRAERLO DENTRO DEL AÑO SIGUIENTE AL EN QUE SE DECRETÓ LA DISOLUCIÓN DEL ANTERIOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 420, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "SIENDO INDISPENSABLE QUE HAYA TRANSCURRIDO UN AÑO DESDE QUE OBTUVIERON EL DIVORCIO", DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).**

**IX. MATRIMONIO EN EL ESTADO DE JALISCO. LA MEDIDA LEGISLATIVA QUE TENGA EL PROPÓSITO DE CONTRIBUIR A ALCANZAR OBJETIVOS DE PROTECCIÓN DE LA FAMILIA, DEBE RECONOCERSE COMO UNA RESTRICCIÓN POTENCIALMENTE ADMISIBLE AL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 420, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "SIENDO INDISPENSABLE QUE HAYA TRANSCURRIDO UN AÑO DESDE QUE OBTUVIERON EL DIVORCIO", DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).**

**X. MATRIMONIO EN EL ESTADO DE JALISCO. LA LIMITACIÓN O PROHIBICIÓN TEMPORAL QUE IMPIDE A LAS PERSONAS QUE SE DIVORCIAN CONTRAERLO DENTRO DEL AÑO SIGUIENTE AL EN QUE SE DECRETÓ LA DISOLUCIÓN DEL ANTERIOR, NO ES UNA MEDIDA IDÓNEA PARA ALCANZAR EL FIN CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN DE LA FAMILIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 420, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "SIENDO INDISPENSABLE QUE HAYA TRANSCURRIDO UN AÑO DESDE QUE OBTUVIERON EL DIVORCIO", DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).**

**XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 393, FRACCIÓN II, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y 420", DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).**

**XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUN-**



**TOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 393, FRACCIÓN II, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "Y 420", Y 420, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "SIENDO INDISPENSABLE QUE HAYA TRANSCURRIDO UN AÑO DESDE QUE OBTUVIERON EL DIVORCIO", DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 113/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE JUNIO DE 2020. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día dieciocho de junio de dos mil veinte.

**VISTOS** los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad **113/2018**.

### I. Trámite

1. PRIMERO.—**Demanda.** Mediante escrito presentado el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, entonces presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>1</sup> promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 420 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en la porción que dice: "*siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio*", reformado mediante el Decreto 27057/LXI/18 del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecisiete de noviembre de dos mil dieciocho.

<sup>1</sup> Personalidad que acreditó con la copia certificada del oficio DGPL-1P3A-4858 relativo a su designación, de trece de noviembre de dos mil catorce, signado por el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, expedida por el notario público 153 del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México.



2. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La actora formuló los siguientes:

- Sostiene que el artículo 420 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en la porción impugnada, vulnera los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2, 5, 11, 17 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3, 23 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; esto, porque es contrario a los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, y libre desarrollo de la personalidad, en tanto prohíbe que las personas que hayan disuelto el vínculo matrimonial puedan contraer nuevo matrimonio sino hasta que haya transcurrido un año de decretado el divorcio.

- Señala que sobre la base de que no existe un único modelo de familia y que el matrimonio es sólo una de las formas de constituir una, todas deben ser protegidas, pues su constitución atiende al ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad que deriva de la dignidad humana y que entraña que todo individuo puede elegir en forma libre y autónoma cómo vivir su vida, y comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo, en suma, se trata de la posibilidad de que la persona por sí misma determine su proyecto de vida, sin la interferencia o injerencias arbitrarias del Estado en sus decisiones, quien sólo debe intervenir para diseñar las instituciones que faciliten la consecución de los planes de vida y la satisfacción de los ideales de virtud que cada uno elija, y en su caso, para salvaguardar derechos de terceros.

- Aduce que ya en la contradicción de tesis 73/2014, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la previsión normativa que impide al cónyuge culpable contraer matrimonio durante los dos años siguientes al divorcio, constituye un condicionamiento que, al igual que las causales de divorcio, vulnera el libre desarrollo de la personalidad.

-Refiere que la finalidad del decreto de reformas controvertido fue adicionar que el divorcio procede por voluntad de uno de los cónyuges y eliminar el divorcio bajo causales y todo lo referente a este último.

- Precisa que ya el artículo 420, antes de su reforma, preveía la prohibición de contraer matrimonio durante el plazo de un año en el divorcio por mutuo con-



sentimiento, y de dos años tratándose del cónyuge culpable en caso de divorcio necesario; y ahora, luego de la reforma, por una parte, en congruencia con el artículo 1o. constitucional, se incluyó el divorcio incausado y se desapareció el sistema de divorcio bajo causales y todas las disposiciones a él inherentes, y por otra, en contradicción con lo anterior, tanto para el divorcio por mutuo consentimiento como para el divorcio sin causa, se impuso un plazo genérico de un año para poder volver a contraer matrimonio, sin tomar en cuenta que ello vulnera y restringe sin justificación alguna el derecho a contraer matrimonio y el libre desarrollo de la personalidad y es contrario a la dignidad humana, pues disuelto el vínculo matrimonial no hay razón para impedir a las personas, si así conviene a su proyecto de vida, contraer un nuevo matrimonio, por lo que la restricción resulta inconstitucional. Cita como apoyo los criterios de este Tribunal Pleno de rubros: "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES." y "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE."

- Refiere que tangencialmente, la norma da un trato diferenciado injustificado entre las personas solteras que no han contraído matrimonio y las que, habiéndolo hecho, han decidido disolver el vínculo, pues a los primeros se les permite casarse cuando quieran y los segundos tienen que esperar un año a partir del divorcio para volver a casarse.

- Por último, realiza una manifestación en el sentido de que, de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en septiembre de 2015 en Nueva York, derivó la resolución 70/1, aprobada por la Asamblea General de la ONU, relativa a la "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", adoptada por México, que recoge diecisiete objetivos en diversas materias; y conforme a ellos, dicha Comisión se ha planteado promover acciones de inconstitucionalidad para que se declare la invalidez de cualquier norma contraria a derechos humanos, entre ellos, el de igualdad y no discriminación y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, y la presente responde a ello.

3. TERCERO.—**Registro y turno.** Mediante proveído de tres de enero 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 inconstitu-



cionalidad 113/2018 y turnar el asunto a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, para su instrucción y elaboración del proyecto de resolución correspondiente.<sup>2</sup>

4. CUARTO.—**Admisión y requerimientos.** Por auto de cuatro de enero de dos mil diecinueve,<sup>3</sup> la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco por ser quienes emitieron y promulgaron la norma impugnada, respectivamente, para que rindieran sus correspondientes informes, se requirió al primero el envío de los antecedentes legislativos del decreto y al segundo, un ejemplar del Periódico Oficial del Estado de Jalisco en que se publicó el mismo; también se dio vista a la entonces Procuraduría General de la República en términos del artículo 66 de la ley reglamentaria de la materia; sin embargo, dicha autoridad no formuló pedimento o alegato alguno.

5. QUINTO.—**Informe del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.** Mediante proveído de dieciocho de febrero de dos mil diecinueve,<sup>4</sup> se tuvo al gobernador del Estado de Jalisco por conducto del consejero jurídico del Estado de Jalisco, rindiendo el informe requerido y acompañando un ejemplar del Periódico Oficial del Estado en el que se publicó el decreto por el que se expidió la norma controvertida. En concreto, el titular del Poder Ejecutivo Estatal manifestó:

- La porción normativa impugnada no constituye un nuevo acto legislativo, pues ya existía con anterioridad a la emisión del decreto controvertido, en el que su redacción quedó intocada, ya que la única finalidad del decreto fue eliminar del orden normativo las causales de divorcio y no el aspecto que regula el artículo 420 en la parte cuestionada, de manera que no existió un proceso legislativo que dé pauta para la impugnación de la norma, porque no hubo una modificación sustantiva en dicho aspecto que lo torne novedoso o distinto; de ahí que, si el periodo de espera para contraer matrimonio luego del divorcio sigue siendo el mismo regulado en la disposición con antelación a su reforma, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con la fracción II del artículo 21, ambos de la Ley Reglamentaria de la

<sup>2</sup> Acción de inconstitucionalidad 113/2018. Foja 20.

<sup>3</sup> Ídem, fojas 21 a 23.

<sup>4</sup> Ídem, foja 125.



materia, que obliga a sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, *ya que la demanda se presenta fuera del plazo para su promoción.*

- En caso de que se estime infundada la causa de improcedencia antes referida, se sostiene la constitucionalidad de la porción normativa impugnada. Esto, porque corresponde a la competencia del Poder Legislativo del Estado de Jalisco en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, legislar en materia familiar, ya que ello no está reservado expresamente a la competencia del Congreso de la Unión, de manera que de acuerdo con el artículo 4o. constitucional, dicho legislador ordinario tiene la facultad y la obligación de legislar en protección a la organización y desarrollo de la familia, por lo que no puede declararse su invalidez, pues la norma emana de las facultades competenciales del legislador estatal, sin que de la Constitución Federal deriven parámetros o principios expresos con los cuales contrastar la norma impugnada para juzgar sobre su validez material.

- Debe confirmarse la validez de la norma cuestionada, porque la misma tiende a proteger la organización y desarrollo de la familia y no a transgredir derechos humanos, pues el legislador consideró que siendo el matrimonio un pilar de la familia, era razonable un periodo de espera de un año a partir de que se obtenga el divorcio, para contraer un nuevo matrimonio, pues ello garantiza que una decisión tan importante no se tome precipitadamente, quizás en un momento de arrebatos emocionales, sino que sea una decisión meditada y reflexionada, pues como lo ha sostenido esta Suprema Corte, la naturaleza humana es compleja, y en virtud del divorcio, en muchas ocasiones las personas resienten afectaciones en sus sentimientos, siendo la teleología del precepto que dicho plazo de un año sirva para que los ciudadanos tomen una mejor decisión sobre contraer nuevo matrimonio y con quién, lo que redundará en beneficio de la organización y desarrollo de la familia, evitando efectos nocivos de decisiones precipitadas.

- Por otra parte, la norma impugnada tampoco es contraria al derecho de igualdad y no discriminación, pues no hace distinción entre personas o grupos de personas basadas en las categorías o criterios establecidos en el artículo 1o. de la Constitución General de la República; asimismo, tampoco contraviene el artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque éste



dispone que el derecho a contraer matrimonio será ejercido conforme con las condiciones requeridas por las leyes internas, de modo que no se trata de un derecho absoluto, y el legislador ordinario está facultado para condicionar su ejercicio como lo considere conveniente, siendo que no resulta una carga excesiva que trastoque la dignidad de las personas y su derecho a realizar su libre plan de vida, el imponer el plazo de espera de un año para contraer nuevo matrimonio, pues ello es una limitación razonable para proteger las instituciones del matrimonio y la familia.

- Señala que la parte actora confunde la libertad de contraer matrimonio con los requisitos para celebrar uno nuevo; dice que un requisito para contraer matrimonio es precisamente estar libre de matrimonio, por tanto, aduce, siguiendo el criterio de la parte accionante, se buscaría que se permitiera contraer matrimonios sucesivos, y entiende que, ello implicaría el absurdo de que se puedan tener dos o más matrimonios a la vez y admitir la poligamia, de ahí que debe distinguirse entre el libre desarrollo de la personalidad y los requisitos para contraer matrimonio.

- Concluye señalando que la intervención de ese Poder Ejecutivo Estatal en el proceso legislativo del precepto cuestionado consistió únicamente en dar autenticidad al decreto con su promulgación, sanción y orden de publicación, de conformidad con las facultades que le confieren los artículos 31, 32 y 50, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de dicha entidad.

6. SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** Mediante proveído de veintiséis de febrero de dos mil diecinueve,<sup>5</sup> se tuvo al presidente y secretarías de la Mesa Directiva del Congreso de Jalisco, rindiendo el informe requerido y acompañando copias certificadas del acuerdo por el cual se integra la Mesa Directiva del Congreso Local y de los antecedentes legislativos referentes al decreto materia de impugnación. En el informe se expuso, en síntesis, lo siguiente:

<sup>5</sup> Ídem fojas 208 y 209.



- Que en sesión celebrada el treinta de octubre de dos mil dieciocho se aprobó el Decreto 27057/LXI/18 mediante el que se reforma, entre otros, el artículo 420 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en su porción normativa: "*siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio*", la cual impugna la accionante bajo la afirmación de que al disponerse que las personas que hayan disuelto el vínculo matrimonial no pueden contraer nuevo matrimonio sino hasta que haya transcurrido un año de decretado el divorcio, se vulneran los derechos de igualdad y no discriminación y libre desarrollo de la personalidad; lo cual es infundado.

- Refiere que esa norma se emitió conforme a la competencia y facultades que asisten al Congreso de Jalisco para legislar en todas las ramas del orden interior del Estado conforme al Pacto Federal y con fundamento en el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco; de modo que tratándose de un acto emitido en el límite de sus facultades no es inconstitucional.

- Señala que el examen en torno a si una disposición legal vulnera el derecho de igualdad jurídica y no discriminación, conlleva determinar si la distinción de trato puede considerarse ofensiva a la dignidad humana por carecer de una justificación objetiva y razonable, pues los derechos humanos no son absolutos, pero tampoco pueden restringirse o suspenderse en forma arbitraria; en el caso, la norma cuestionada se expidió con motivo de lo resuelto por esta Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 73/2014 (Primera Sala), de la que surgió la jurisprudencia de título y subtítulo: "DIVORCIO NECESARIO. EL RÉGIMEN DE DISOLUCIÓN DEL MATRIMONIO QUE EXIGE LA ACREDITACIÓN DE CAUSALES, VULNERA EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD (CÓDIGOS DE MORELOS, VERACRUZ Y LEGISLACIONES ANÁLOGAS)."

- No obstante, como se precisó en el dictamen del decreto impugnado, el hecho de que el divorcio se decrete sin cónyuge culpable al resultar inconstitucional el régimen de causales, ello no implica desconocer la necesidad de resolver las cuestiones familiares relacionadas con la disolución del matrimonio; siendo que los motivos de la restricción plasmada en el precepto impugnado están contenidos en el dictamen del decreto.

- Señala que debe reconocerse la validez de la norma, porque la restricción combatida sólo es una previsión que establece una temporalidad para recobrar



la entera capacidad de contraer un nuevo matrimonio, pero no es una prohibición para volver a casarse, lo que sí vulneraría los derechos y libertades de los interesados, por lo que la norma, de manera armónica, adiciona elementos para que el juzgador tenga parámetros para dictaminar la figura jurídica del divorcio; de manera que dicho legislador sólo hizo uso de la facultad con que cuenta para legislar su régimen interior.

7. SÉPTIMO.—**Alegatos.** Mediante auto de veintiséis de febrero de dos mil diecinueve, se concedió a las partes el plazo para formular alegatos;<sup>6</sup> en auto de veinte de marzo de dos mil diecinueve se tuvieron por expresados los que hizo valer la Comisión accionante; ni las demás partes, ni la entonces Procuraduría General de la República formularon alguno.

8. OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** El veinte de marzo de dos mil diecinueve se cerró la instrucción.<sup>7</sup>

## II. Consideraciones

9. 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,<sup>8</sup> y 10,

<sup>6</sup> Ídem, fojas 208 y 209.

<sup>7</sup> Ídem, foja 226.

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

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

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

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



fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>9</sup> toda vez que se plantea la invalidez del artículo 420, en la porción normativa que dice: "*siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio*", del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado por Decreto 27057/LXI/18, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecisiete de noviembre de dos mil dieciocho.

10. SEGUNDO.—**Oportunidad en la presentación de la demanda.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>10</sup> dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnado.

11. El artículo 420 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Jalisco se expidió mediante Decreto 27057/LXI/18, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecisiete de noviembre de dos mil dieciocho. Por tanto, el plazo respectivo transcurrió del dieciocho de noviembre al diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho.

12. La demanda de acción de inconstitucionalidad fue presentada el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de manera que, atento a la fecha de publicación del decreto en el órgano oficial de difusión, **su presentación se advierte oportuna.**

13. Ahora bien, como se anticipó, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco hizo valer la causa prevista en la fracción VII del artículo 19, en relación con la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia,

<sup>9</sup> Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

<sup>10</sup> Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."



relativa a la improcedencia de la demanda cuando se presente fuera de los plazos establecidos para su promoción. En concreto, sostuvo que la porción normativa del artículo 420 materia de impugnación, ya existía en los mismos términos antes de la reforma hecha a ese dispositivo en el decreto controvertido, por lo que *no se trata de un nuevo acto legislativo* en tanto que el precepto no sufrió una reforma sustantiva o material, de acuerdo con el criterio que al respecto ha sostenido este Tribunal Pleno, de ahí que la demanda resulte extemporánea.

14. Así, dado que ese argumento está vinculado con la oportunidad de la demanda, se estima pertinente darle respuesta en este apartado.

15. Es **infundado** el planteamiento del Ejecutivo Estatal.

16. En la resolución de la acción de inconstitucionalidad 28/2015, resuelta el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, se estableció el actual criterio que sustenta este Tribunal Pleno en torno a la existencia de *un nuevo acto legislativo*, el cual ha sido reiterado ya en otros precedentes, y consiste en lo siguiente:

17. Para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos a través de una acción de inconstitucionalidad, deben reunirse, al menos los siguientes dos aspectos:

- a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y,
- b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.

18. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; siendo relevante para las acciones de inconstitucionalidad la publicación de la norma general, puesto que a partir de ese momento podrá ejercitarse la acción por los entes legitimados.

19. El segundo aspecto consistente en que la modificación sea sustantiva o material; se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto. Una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo.



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

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

22. 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. En este sentido también quedarían excluidas aquellas reformas de tipo metodológico que derivan propiamente de la técnica legislativa, en la que, por cuestiones formales deban ajustarse la ubicación de los textos, o en su defecto, los cambios de nombres de ciertos entes, dependencias y organismos, por ejemplo.

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

24. Atento a lo anterior, **en el caso**, adversamente a lo que afirma el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, el actual artículo 420 del Código Civil del Estado Libre y Soberano de Jalisco, reformado mediante el Decreto 27057/LXI/18, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecisiete de noviembre de dos mil dieciocho, **sí constituye un nuevo acto legislativo** susceptible de ser impugnado mediante la acción de inconstitucionalidad, a partir del día



siguiente a la fecha de la publicación del referido decreto en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

25. El primero de los requisitos señalados se cumple, porque para la expedición de dicho decreto de reformas a diversos preceptos del Código Civil de la entidad federativa, se agotaron las diferentes etapas o fases del procedimiento legislativo conforme a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, hasta culminar con la publicación de la norma general impugnada en el órgano oficial de difusión.

26. Ello, porque del expediente relativo a los antecedentes que integran el decreto en cuestión, se advierte: 1) que ante la Legislatura Estatal se presentaron dos iniciativas de reformas a diversos artículos del Código Civil del Estado de Jalisco (entre ellos el 420),<sup>11</sup> que fueron turnadas para su estudio a las Comisiones Legislativas de Justicia y de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos; 2) el dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, las referidas Comisiones presentaron dictamen en el que propusieron modificaciones a los preceptos 404, 409, 410, 419 y 420 del Código Civil y la derogación de los artículos 405, 411, 413 y 417 del mismo código; 3) el dictamen se incluyó para su discusión en sesión ordinaria del Congreso del Estado de treinta de octubre de dos mil dieciocho, y sin que hubiere diputados oradores que abrieran discusión sobre dicho dictamen, se aprobó en lo general y, por lo que hace a cada artículo en particular, por mayoría de veinte votos a favor, catorce abstenciones y cero en contra, luego, se aprobó la minuta de decreto 27057 correspondiente; y, 4) finalmente, el decreto se promulgó por el Ejecutivo Estatal y se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecisiete de noviembre de dos mil dieciocho.

27. De manera que, como se indicó, el requisito formal de existencia de un proceso legislativo del cual emana el precepto 420 del Código Civil aquí controvertido, está satisfecho.

---

<sup>11</sup> La primera presentada el 21 de enero de 2016 por el diputado Salvador Arellano Guzmán, a la que se asignó el expediente INFOLEJ 300-LXI, y la segunda presentada el 19 de octubre de 2017 por el Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, a la que se asignó el número de expediente INFOLEJ4728/LXI.



28. Por lo que respecta al segundo requisito, este Tribunal Pleno considera que no hay duda en que la reforma del artículo 420 **es de carácter sustantivo**, pues dicho precepto sufrió una modificación sustancial indiscutible, como puede constatarse del siguiente cuadro:

ANTERIOR A LA REFORMA:	CON LA REFORMA:
<p>"<b>Artículo 420.</b> En virtud del divorcio, los cónyuges recobrarán su entera capacidad para contraer nuevo matrimonio.</p> <p>"<b>El cónyuge que haya dado causa al divorcio no podrá volver a casarse, sino después de dos años, a contar desde que se decretó el divorcio.</b></p> <p>"<b>Para que los cónyuges que se divorcien voluntariamente puedan volver a contraer matrimonio, es indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio.</b>"</p>	<p>"<b>Artículo 420.</b> En virtud del divorcio, los cónyuges recobrarán su entera capacidad para contraer nuevo matrimonio, siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio."</p>

29. Como se observa, y a reserva de profundizar en los alcances de la modificación en el apartado de estudio de la norma, el precepto 420, antes de ser reformado, regulaba **un aspecto sustancial** de la figura del divorcio vincular (*necesario y voluntario*), que en la doctrina civilista se concibe como uno de los efectos de la disolución del vínculo matrimonial en relación con la persona de los cónyuges, *que es la capacidad para contraer un nuevo matrimonio*, y las **condiciones de temporalidad** impuestas para que los divorciados pudieran volver a casarse con otra persona; condiciones que se regulaban de manera distinta, según se tratara del divorcio denominado necesario o bajo el régimen de causales, o del divorcio llamado voluntario, pues en el primer caso, la limitación temporal para celebrar un nuevo matrimonio *sólo se preveía para la persona que en el juicio de divorcio hubiere sido declarada cónyuge culpable*, por haber dado causa a la disolución del matrimonio, no así para el cónyuge inocente; y en el segundo caso, la restricción temporal referida se establecía para ambos cónyuges, aunque por menor tiempo, pues era de un año.



30. En la disposición legal reformada ahora vigente, derivado de que, como se explicará más adelante, las reformas a las diversas normas del Código Civil tuvieron por objeto, *en su conjunto*, **derogar el sistema de divorcio llamado necesario o bajo el régimen de causales y reconocer el nuevo sistema de divorcio sin expresión de causa**, el legislador de Jalisco *suprimió de dicho artículo el segundo párrafo* que hacía referencia específica a la limitación de temporalidad para contraer nuevo matrimonio respecto del cónyuge culpable en el divorcio necesario; asimismo, *eliminó el tercer párrafo* que contenía la mención específica del divorcio voluntario, y configuró un único párrafo en el que incluyó, implícitamente, los diversos tipos de divorcio ante autoridad judicial que ahora regula el código, es decir, el voluntario y el incausado, *para imponer a ambos la condición de que, para poder contraer un nuevo matrimonio los divorciados deben esperar un año luego del divorcio*.

1. De manera que no cabe mayor debate en cuanto a que las modificaciones hechas al artículo impugnado fueron de carácter **sustantivo**, pues finalmente, ante la supresión de la regulación del sistema de disolución del matrimonio con base en causales y la inclusión del divorcio incausado, implican que el legislador consideró *que también en este nuevo sistema resultaba aplicable la condición de temporalidad para que las personas divorciadas pudieran celebrar un nuevo matrimonio*, y ello, al margen de que se emplee la misma redacción de la condición que antes se preveía en el divorcio voluntario, sin duda, *entraña una modificación material de la norma que le da un nuevo alcance*, y que supone que el legislador ponderó que, aun con la inclusión del divorcio incausado en el código y la desaparición del divorcio necesario, dicha condición era compatible con las razones de ese nuevo régimen; y es esto, precisamente, lo que motiva la impugnación del precepto en esta acción de inconstitucionalidad.

32. Por tanto, contrario a lo que propone el Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, no se acredita la extemporaneidad de la demanda que invoca para afirmar la improcedencia de la acción, pues la reforma al artículo 420 del Código Civil sí constituye un nuevo acto legislativo, y era viable impugnarla a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, como sucedió en el caso, por lo que no se actualiza el supuesto previsto en el artículo 19,



fracción VII, en relación con el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.<sup>12</sup>

33. TERCERO.—**Legitimación.** De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya transcrito, el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y el artículo 18 del reglamento interno de esa comisión,<sup>13</sup> su presidente es el órgano ejecutivo y ejerce su representación legal, además, tiene facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

34. La demanda de la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su entonces presidente Luis Raúl González Pérez, y se intenta para solicitar la declaración de invalidez de una porción de un precepto contenido en una legislación estatal (artículo 420 del Código Civil del Estado Libre y Soberano de Jalisco); por tanto, se formuló por parte legitimada para ello.

<sup>12</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

<sup>13</sup> "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

"...

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

"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."



35. CUARTO.—**Otras causas de improcedencia.** Las autoridades demandadas no hicieron valer alguna otra causa de improcedencia distinta a la que quedó examinada en el anterior apartado de "oportunidad de la presentación de la demanda", ni este Alto Tribunal advierte oficiosamente alguna, por lo que no hay obstáculo para analizar de fondo el asunto.

36. QUINTO.—**Estudio.** Los conceptos de invalidez en que se argumenta que el artículo 420 del Código Civil del Estado Libre y Soberano de Jalisco es inconstitucional e inconveniente por vulnerar el derecho al libre desarrollo de la personalidad **son fundados**, y suficientes para declarar la invalidez de la porción normativa impugnada.

37. Para abordar el análisis sobre la regularidad constitucional del precepto, primero se estima pertinente: 1) exponer el contexto de la reforma de la que emanó el texto legal controvertido; 2) precisar el contenido de la norma, su apreciación por parte de la doctrina civil, así como descartar que tenga relación sustancial con otras disposiciones del Código Civil, luego; y, 3) se aplicará un test de proporcionalidad en sentido amplio a la porción normativa impugnada, a la luz del derecho humano al libre desarrollo de la personalidad.

#### **I. Decreto de Ley 27057/LXI/18, que incluyó la modificación de la norma controvertida.**

38. De acuerdo con la *exposición de motivos* de la primera de las iniciativas de ley que dieron lugar a la sustanciación del proceso legislativo del que derivó el actual texto del artículo 420 que aquí se controvierte, formulada por el diputado Salvador Arellano Guzmán del Partido Revolucionario Institucional, el objeto esencial de la reforma y derogación de diversos preceptos del Código Civil de Jalisco, fue eliminar del ordenamiento la figura del divorcio necesario o bajo el régimen de causales, e incluir el divorcio sin expresión de causa; esto, con apoyo en los diversos criterios emitidos por órganos colegiados del Poder Judicial de la Federación y, en particular, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se determinó que el sistema de divorcio necesario que opera bajo la exigencia de acreditación de causales era violatorio del derecho humano al libre desarrollo de la personalidad; particularmente se invocó la ejecutoria de la contradicción de tesis 73/2014 de la que emanó la



jurisprudencia de rubro: "DIVORCIO NECESARIO. EL RÉGIMEN DE DISOLUCIÓN DEL MATRIMONIO QUE EXIGE LA ACREDITACIÓN DE CAUSALES, VULNERA EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD (CÓDIGOS DE MORELOS, VERACRUZ Y LEGISLACIONES ANÁLOGAS)."

39. Por ello, en esta primera iniciativa se propuso modificar algunos artículos y derogar otros; en lo que interesa, respecto del artículo 420 se sugirió que quedara con la siguiente redacción: "*Artículo 420. En virtud del divorcio, los cónyuges recobrarán su entera capacidad para contraer nuevo matrimonio, siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio.*". Cabe mencionar que en la exposición de motivos de esta iniciativa no se advierte alguna reflexión o justificación expresa sobre la necesidad de imponer esa condición de temporalidad a los divorciados para que pudieran volver a contraer matrimonio.

40. En la segunda de las iniciativas de ley, presentada por el Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, se advierte que la propuesta del Ejecutivo abarcaba la modificación, adición y derogación de diversas normas del Código Civil y del Código de Procedimientos Civiles, ambos del Estado de Jalisco, relacionadas con diversos temas y con fines más amplios, y no únicamente el relativo a la desaparición del régimen de divorcio necesario y el reconocimiento del régimen de divorcio incausado.

41. Ello, porque la iniciativa referida fue el resultado de las labores emprendidas por el Ejecutivo del Estado en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, para reconocer y atender la problemática relacionada con la violencia de género contra las mujeres, así como violaciones a derechos humanos en el Estado, de cuyas reuniones de trabajo, se dijo, derivó un informe y un compromiso por parte del Ejecutivo Estatal para trabajar en diversas áreas, entre ellas, se *convino la presentación de iniciativas de ley que respondieran a las recomendaciones formuladas por los grupos de trabajo que, entre otros temas, recomendaron: "i) eliminar las causales para pedir divorcio y en su lugar se establezca un procedimiento especial de divorcio incausado; ... y, v) eliminar plazo de un año para divorciarse de manera administrativa y voluntaria, así como para contraer matrimonio una vez decretado el divorcio, y la disposición que esta-*



## blece que el cónyuge culpable se podrá casar hasta pasados dos años de la sentencia.

42. Lo anterior, se dice en la exposición, motivó la integración de mesas de trabajo interdisciplinarias para hacer una revisión normativa al Código Civil y al Código de Procedimientos Civiles, con perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, a fin de identificar las disposiciones que requerían ser modificadas o derogadas para cumplir con los objetivos referidos. Como resultado, el gobernador del Estado de Jalisco propuso un cúmulo de reformas, adiciones y derogaciones, se reitera, en torno a diversos temas y figuras jurídicas que se estimó vulneraban derechos humanos y requerían ser previstos haciendo imperar una perspectiva de género, y en lo que aquí nos atañe, *acogió las dos recomendaciones* del grupo interdisciplinario en relación con *la desaparición del divorcio bajo causales y la inclusión del divorcio incausado*,<sup>14</sup> así como **la eliminación de plazos de espera para poder contraer un nuevo matrimonio** luego del divorcio. Por ello, en lo que interesa, propuso como nueva redacción del artículo 420, la siguiente: "*En virtud del divorcio, los cónyuges recobrarán su entera capacidad para contraer nuevo matrimonio*".

43. En el dictamen presentado al Congreso Local por parte de las Comisiones Legislativas de Justicia y de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos el dieciséis de octubre de dos mil dieciocho, se estableció que las iniciativas, a grandes rasgos, se fundamentaban y motivaban en lo resuelto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, particularmente en la contradic-

<sup>14</sup> Esto, reconociendo la vulneración al derecho al libre desarrollo de la personalidad, en términos de los criterios de esta Suprema Corte, de rubros: "DIVORCIO NECESARIO. EL RÉGIMEN DE DISOLUCIÓN DEL MATRIMONIO QUE EXIGE LA ACREDITACIÓN DE CAUSALES, VULNERA EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD (CÓDIGOS DE MORELOS, VERACRUZ Y LEGISLACIONES ANÁLOGAS).", "DIVORCIO NECESARIO. LA INEXISTENCIA DE LA CATEGORÍA DE CÓNYUGE CULPABLE NO INCIDE EN LAS INSTITUCIONES DEL DERECHO FAMILIAR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).", "DIVORCIO NECESARIO. EL RÉGIMEN DE DISOLUCIÓN DEL MATRIMONIO QUE EXIGE LA ACREDITACIÓN DE CAUSALES CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 404 DE LA LEGISLACIÓN DE JALISCO, VULNERA EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD." y "DIVORCIO. EL ARTÍCULO 404 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO AL EXIGIR LA ACREDITACIÓN DE UNA CAUSAL PARA DISOLVER EL VÍNCULO MATRIMONIAL VULNERA EL DERECHO DEL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD Y, POR TANTO, DE LA DIGNIDAD HUMANA."



ción de tesis 73/2014 de la Primera Sala (se transcribió parte de la ejecutoria) en relación con el divorcio necesario e incausado, por lo que sólo se proponía algunos cambios para depurar la técnica legislativa. En cuanto hace al artículo aquí controvertido, propusieron que quedara reformado bajo el texto siguiente: "*Artículo 420. En virtud del divorcio, los cónyuges recobrarán su entera capacidad para contraer nuevo matrimonio, siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio.*"

44. Cabe precisar que, contrario a lo que afirma el Poder Legislativo en su informe, *en dicho dictamen no se expone motivación o justificación* alguna en cuanto a por qué se estimó que debía prevalecer en ese artículo la condición de temporalidad que impide a los divorciados contraer un nuevo matrimonio sino hasta que haya pasado un año desde que obtuvieron el divorcio. Incluso, nada se dijo al respecto, pese a que, en la iniciativa de reformas del Ejecutivo Estatal, como se precisó con antelación, sí se propuso *la eliminación de plazos de espera para poder contraer un nuevo matrimonio* en todo tipo de divorcio (administrativo, voluntario e incausado, los dos últimos ante autoridad judicial).<sup>15</sup>

45. De manera que, en resumen, por lo que hace al decreto, en éste no se incluye una motivación o justificación para soportar el contenido del artículo 420 en la parte controvertida.

## **II. El contenido del artículo 420 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, su apreciación en la doctrina civil, y su desvinculación de otras disposiciones.**

46. Con el propósito de contextualizar el precepto controvertido y sus alcances, se estima conveniente referir su origen y evolución, la apreciación de la doctrina civil sobre él, así como descartar alguna vinculación sustancial relevante con otras normas del propio Código Civil.

<sup>15</sup> Por lo que también se advierte contrario a su propia iniciativa, lo que en su informe adujo el Ejecutivo del Estado para sostener la validez de la porción normativa impugnada, pues en su iniciativa solicitó la eliminación de dichas condiciones de temporalidad también sobre la base de que vulneraban el derecho al libre desarrollo de la personalidad.



47. La doctrina civil alude a **la capacidad para contraer un nuevo matrimonio**, como uno de los efectos del divorcio en relación con la persona de los cónyuges, pues el divorcio disuelve el vínculo jurídico constituido por el matrimonio.

48. El divorcio vincular –*que disuelve el vínculo jurídico matrimonial*–, se introdujo en el sistema jurídico mexicano con el decreto de 29 de diciembre de 1914, emitido por Venustiano Carranza,<sup>16</sup> que reformó el artículo 23, fracción XI, de la Ley del 14 de diciembre de 1874 Reglamentaria de las Adiciones y Reformas de la Constitución Federal decretadas el 25 de diciembre de 1873,<sup>17</sup> pues el Código Civil entonces vigente (de 1884<sup>18</sup>) no permitía que el divorcio disolviera el matrimonio, sino que únicamente suspendía el cumplimiento de algunas obligaciones entre los consortes, principalmente la de cohabitar. Ese decreto de reforma se conoció como Ley de Divorcio de 1914 o Ley del Divorcio Vincular de 1914.

49. Pero fue en la Ley sobre Relaciones Familiares expedida el 9 de abril de 1917 por el Ejecutivo Federal, donde quedó regulado propiamente el divorcio vincular. Y en la regulación de *los efectos del divorcio en relación con las personas de los cónyuges*, en su artículo 102 establecía que, en virtud del divorcio éstos recobraban su entera capacidad para contraer un nuevo matrimonio, **salvo** lo dispuesto en el artículo 140 de dicha ley y cuando el divorcio se haya declarado por causa de adulterio, pues en ese caso, el cónyuge culpable no podría contraer nuevo matrimonio sino después de dos años de pronunciada la sentencia de divorcio.

50. Ese artículo 140 a que aludía el diverso 102 de la Ley sobre Relaciones Familiares, establecía que *la mujer no podía contraer segundo matrimonio sino hasta pasados trescientos días después de la disolución del primero*, y que, en los casos de nulidad del matrimonio o de divorcio, dicho plazo podría contarse desde

<sup>16</sup> Cuando todavía era jefe del Ejército Constitucionalista en el periodo de la Revolución Mexicana.

<sup>17</sup> El artículo 23, fracción IX, de esa ley disponía que el matrimonio civil no se disuelve más que por la muerte de uno de los cónyuges, pero que las leyes pueden admitir la separación temporal por causas graves que se determinaran por el legislador, sin que por la separación quedara hábil ninguno de los cónyuges para unirse en matrimonio con otra persona.

<sup>18</sup> Código Civil del Distrito Federal y Territorio de la Baja California.



que se interrumpió la cohabitación. En dicha ley no se preveía que en el divorcio voluntario ambos cónyuges tuvieran que esperar un año para poder contraer un nuevo matrimonio.

51. La Ley sobre Relaciones Familiares fue "derogada" con la emisión del Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1928. Dicho código, en su artículo 266 reconoció que el divorcio disolvía el vínculo jurídico matrimonial, y en su artículo 158 disponía: "*La mujer no puede contraer nuevo matrimonio sino hasta pasados trescientos días después de la disolución del anterior, a menos que dentro de ese plazo diera a luz un hijo. En los casos de nulidad o de divorcio, puede contarse este tiempo desde que se interrumpió la cohabitación.*". Por otra parte, en el artículo 289 establecía: "*En virtud del divorcio, los cónyuges recobrarán su entera capacidad para contraer nuevo matrimonio. El cónyuge que haya dado causa al divorcio no podrá volver a casarse, sino después de dos años, a contar desde que se decretó el divorcio. Para que los cónyuges que se divorcian voluntariamente puedan volver a contraer matrimonio, es indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio.*". Asimismo, preveía como una causa de ilicitud del matrimonio, aunque no lo tornaba nulo "*cuando se celebre sin que hayan transcurrido los términos fijados en los artículos 158 y 289.*"

52. Por otra parte, el Código Civil referido en el párrafo anterior, en la regulación sobre la filiación, presumía hijos de los cónyuges: "*II. Los hijos nacidos dentro de los trescientos días siguientes a la disolución del matrimonio, ya provenga ésta de nulidad del contrato, de muerte del marido o de divorcio. Este término se contará en los casos de divorcio o de nulidad, desde que de hecho quedaron separados los cónyuges por orden judicial.*". Por otra parte, en su artículo 334, señalaba: "*Si la viuda, la divorciada o aquella cuyo matrimonio fuere declarado nulo, contrajere nuevas nupcias dentro del periodo prohibido por el artículo 158, la filiación del hijo que naciere después de celebrado el nuevo matrimonio, se establecerá conforme a las siguientes reglas: I. Se presume que el hijo es del primer matrimonio, si nace dentro de los trescientos días siguientes a la fecha en que judicialmente y de hecho haya tenido lugar la separación de los cónyuges del primer matrimonio, y antes de ciento ochenta de la celebración del segundo matrimonio. II. Se presume que el hijo es del segundo marido si*



*nace después de ciento ochenta días de la celebración del segundo matrimonio, aunque el nacimiento tenga lugar dentro de los trescientos días posteriores a la disolución del primer matrimonio. El que negare las presunciones establecidas en las dos fracciones que preceden, deberá probar plenamente la imposibilidad física de que el hijo sea del marido a quien se atribuye. III. El hijo se presume nacido fuera de matrimonio si nace antes de ciento ochenta días de la celebración del segundo matrimonio y después de trescientos días de la disolución del primero."*

53. Ahora bien, **en el Estado de Jalisco**, con base en la Ley de Divorcio de 1914 y en la Ley sobre Relaciones Familiares, el Poder Ejecutivo Estatal expidió la *Ley de Divorcio* del Estado de Jalisco publicada en el Periódico Oficial del Estado el 22 de mayo de 1915, cuyo propósito fue decretar la modificación a diversos artículos del Código Civil de dicha entidad federativa, para incorporar las disposiciones relativas a la disolución del vínculo jurídico matrimonial (divorcio vincular). En dicha ley se ordenó la modificación al Código Civil local, en lo que interesa, respecto de los artículos 253 y 287, el primero dispuso: "*Por virtud del divorcio, los cónyuges recobrarán su entera capacidad para contraer un nuevo matrimonio, salvo lo dispuesto en el artículo 287.*"; y el segundo señalaba: "*La mujer no puede contraer segundo matrimonio hasta pasados trescientos días después de la disolución del primero. En los casos de nulidad o de divorcio, puede contarse este tiempo desde que se interrumpió la cohabitación.*"

54. Luego, **el Código Civil para el Estado de Jalisco expedido el 7 de febrero de 1935**, publicado el 14 de mayo del mismo año, adecuó su normatividad en materia de matrimonio, divorcio y filiación, para recoger las mismas disposiciones del Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales en Materia Común y para Toda la República en Materia Federal, de 26 de mayo de 1928 antes referidas, pues en su artículo 147, estableció que: "*La mujer no puede contraer nuevo matrimonio sino hasta pasados trescientos (sic) después de la disolución del anterior, a menos que dentro de ese plazo diere a luz un hijo. En los casos de nulidad o divorcio, se contará este tiempo desde que se interrumpió la cohabitación.*". Y en su artículo 343 dispuso: "*En virtud del divorcio, los cónyuges recobrarán su entera capacidad para contraer nuevo matrimonio. El cónyuge que haya dado causa al divorcio, no podrá volver a casarse sino después de dos años, a contar desde que se decretó el divorcio. Para que*



*los cónyuges que se divorcian voluntariamente puedan volver a contraer matrimonio, es indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio."*

55. Asimismo, en relación con esas reglas, al regular la filiación de los hijos de matrimonio, en su artículo 379, señalaba que se presumen hijos de los cónyuges: *"II. Los hijos nacidos dentro de los trescientos días siguientes a la disolución del matrimonio, ya provenga ésta de nulidad del contrato, de muerte del marido o de divorcio. Este término se contará, en los casos de divorcio o nulidad, desde que de hecho quedaron separados los cónyuges por orden judicial."* Y el diverso 389, preveía: *"Si la viuda, la divorciada o aquella cuyo matrimonio fuere declarado nulo, contrajere nuevas nupcias dentro del periodo prohibido por el artículo 147, la filiación del hijo que naciere después de celebrado el nuevo matrimonio, se establecerá conforme a las siguientes reglas: I. Se presume que el hijo es del primer matrimonio, si nace dentro de los trescientos días siguientes a la fecha en que judicialmente y de hecho haya tenido lugar la separación de los cónyuges del primer matrimonio, y antes de ciento ochenta de la celebración del segundo matrimonio. II. Se presume que el hijo es del segundo marido si nace después de ciento ochenta días de la celebración del segundo matrimonio, aunque el nacimiento tenga lugar dentro de los trescientos días posteriores a la disolución del primer matrimonio. El que negare las presunciones establecidas en las dos fracciones que preceden, deberá probar plenamente la imposibilidad física de que el hijo sea del marido a quien se atribuye. III. El hijo se presume nacido fuera de matrimonio si nace antes de ciento ochenta días de la celebración del segundo matrimonio y después de trescientos días de la disolución del primero."*

56. Aquí es conveniente precisar que, sobre ese efecto del divorcio relativo a que los cónyuges quedan libres de contraer un nuevo matrimonio, *pero imponiéndoles un plazo de espera para que pudieran volver a casarse*, Eduardo Pallares,<sup>19</sup> decía:

<sup>19</sup> En la obra "El Divorcio en México", primera edición, Porrúa, México, 1968, páginas 109 y 110, al comentar el artículo 289 del Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.



"1. Como queda dicho, la Ley de Relaciones Familiares fue la primera que estableció en México el divorcio en cuanto al vínculo, que produce el efecto de poner fin al contrato de matrimonio y de dar a los cónyuges el derecho de contraer uno nuevo.

"2. Respecto de los cónyuges que se han divorciado voluntariamente, la ley les impone el plazo de un año, contado a partir desde que obtuvieron el divorcio, para volverse a casar. **Esta dilación tiene por objeto dar mayor seriedad tanto al divorcio como al contrato de matrimonio.** En la práctica se elude, porque hay oficiales del Registro Civil complacientes que no exigen a los interesados comprueben con la sentencia de divorcio la fecha de éste. A su vez, los cónyuges cometen el delito de falsedad cuando no declaran que se divorciaron anteriormente o suministran una fecha falsa.

"3. Ese derecho está limitado en cuanto al tiempo en la forma que expresa la norma anterior. **La limitación que impone al cónyuge culpable es una de las sanciones con que la ley lo castiga.** Tratándose de la esposa, **la limitación tiene por objeto evitar la llamada confusión de la sangre.** La limitación que la ley prescribe respecto de los cónyuges que se divorcian por mutuo acuerdo, **tiene por objeto dar mayor seriedad al divorcio e impedir que se abuse de él para contraer nuevo matrimonio poco tiempo después,** como ha sucedido en la práctica."

(El énfasis en negritas es de este Tribunal Pleno)

57. Rafael Rojina Villegas<sup>20</sup> se refiere a ello en los siguientes términos:

"4. Capacidad para contraer nuevo matrimonio. ...

"A partir de la Ley de Relaciones Familiares ... al disolver el divorcio el vínculo matrimonial, cada cónyuge ya recobra su capacidad jurídica para celebrar nuevo matrimonio; **pero se establecieron ciertas limitaciones en función de**

<sup>20</sup> En la obra "El Divorcio en México", primera edición, Porrúa, México, 1968, páginas 109 y 110, al comentar el artículo 289 del Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales ..."



**la clase de divorcio que se hubiere obtenido; o para sancionar al cónyuge culpable.** De esta suerte, el Código Civil vigente, lo mismo que la citada Ley de Relaciones Familiares, **para el divorcio voluntario, impiden que los cónyuges puedan celebrar nuevo matrimonio dentro del término de un año.**

"...

"En **el divorcio necesario**, si el cónyuge inocente es el hombre, puede inmediatamente contraer matrimonio una vez que cause ejecutoria la sentencia de divorcio, **pero si el cónyuge inocente es la mujer, se le impide celebrar un nuevo matrimonio tomando en cuenta la posibilidad de que pudiere estar embarazada**, por lo que deberá transcurrir el término de trescientos días que se contarán, no a partir de la sentencia, sino antes, a partir de la separación judicial que se decreta al presentarse la demanda de divorcio. Como generalmente los juicios de divorcio necesario, para llegar a sentencia ejecutoriada, tardan más de un año en su tramitación, resultará que cuando se obtenga la sentencia firme, ya la mujer inocente podrá celebrar nuevo matrimonio, porque transcurrió el término de trescientos días a partir de la separación judicial. Si diere a luz un hijo dentro de este término, evidentemente que podrá contraer nuevo matrimonio, aun cuando no hubiere pasado ese plazo, **porque lo que se trata de evitar es sólo una confusión en la paternidad.**"

(Lo destacado con negritas es de este Tribunal Pleno)

58. De manera que como se observa, la doctrina entendía que la **condición temporal** que la ley impone para que las personas divorciadas puedan volver a casarse –pese a que el efecto jurídico esencial del divorcio sea la disolución del vínculo jurídico matrimonial y la recuperación de la capacidad jurídica para contraer uno nuevo– obedece a las razones siguientes:

1) En el **divorcio voluntario**, se decía que es una especie de **sanción para ambos cónyuges** por el divorcio en sí mismo, con la finalidad de que se dé mayor seriedad tanto al matrimonio como al divorcio y no se abuse de dichas instituciones familiares, imponiéndoles **un año** de espera *a partir de que se decreta el divorcio*, para que pudieran volver a casarse.



2) En el **divorcio necesario**, la limitación temporal para poder contraer un nuevo matrimonio era mayor (dos años) y tenía por objeto **sancionar al cónyuge culpable**, por haber vulnerado y no haber respetado la institución matrimonial; sin que tal sanción pesara sobre *el cónyuge inocente* que, en principio, se entendía que estaba libre de poder celebrar nuevo matrimonio sin restricción de tiempo, pues no le era reprochable a él la disolución del matrimonio. En el entendido que, si en la sentencia se decretaba el divorcio estimando cónyuges culpables a ambos, por haber prosperado las respectivas causales que hicieron valer, entonces a ambos les era aplicable la limitación temporal para poder casarse nuevamente.

3) No obstante, con los anteriores plazos de espera previstos en la regulación del divorcio como consecuencia inherente a éste, **tratándose de la mujer**, concurría la condición impeditiva que se le imponía en la regulación **del matrimonio**, relativa a un plazo de espera de *trescientos días* para poder contraer un segundo matrimonio si era divorciada; ese lapso de trescientos días para la mujer, operaba como una medida previsoras por si estuviera embarazada, **para efectos de establecer la paternidad del hijo**, y se podía contar desde que cesó la cohabitación y/o desde que los cónyuges quedaron separados por orden judicial, pero si durante ese plazo de trescientos días le nacía un hijo, la mujer ya no tendría que esperar a que dicho plazo de prohibición concluyera para volver a casarse, pues ya no tendría razón de ser, porque ya era posible, según la fecha del divorcio y la del nacimiento del hijo, establecer la presunción de paternidad.

De manera que, **en el divorcio necesario**, *sin importar que la mujer hubiere sido cónyuge inocente en el divorcio*, de cualquier modo no podía casarse antes de trescientos días contados en la forma indicada, por razón de la regla vinculada al matrimonio para efectos de la presunción de paternidad; *y si la mujer era cónyuge culpable en el divorcio*, concurrían ambas limitaciones, la derivada del matrimonio y la sanción impuesta por razón del divorcio, y dado que esta última era más larga (dos años) y se contabilizaba a partir de la sentencia que decretó el divorcio, era la que prevalecía, aun cuando la mujer hubiere dado a luz un hijo antes de esos trescientos días siguientes a la separación.

Y en el **divorcio voluntario**, de igual modo, concurrían ambas reglas, la de esperar trescientos días, en virtud de la norma propia del matrimonio en rela-



ción con el establecimiento de la presunción de paternidad, y la de esperar un año por el precepto relativo al divorcio, prevaleciendo en cualquier caso este último por ser mayor.

4) Por otra parte, la regla de espera de trescientos días impuesta específicamente a la mujer en la regulación del matrimonio, se complementaba con las disposiciones relativas a la filiación, *que presumía hijo de los cónyuges*, aunque estuvieren divorciados, al que naciera dentro de los trescientos días siguientes a la disolución del matrimonio; y si la mujer contraía un nuevo matrimonio sin respetar ese plazo y dentro de éste le nacía un hijo, también se establecían presunciones de paternidad en función de la fecha del nacimiento del hijo, la del divorcio y la de celebración del nuevo matrimonio, salvo prueba en contrario.

59. Ahora bien, esas disposiciones del Código Civil del Estado de Jalisco a las que se ha hecho referencia con antelación (matrimonio, divorcio y filiación) fueron sufriendo algunas modificaciones a través de los años, y hasta **antes** del Decreto de reformas 27057/LXI/18 del **diecisiete de noviembre de dos mil dieciocho** aquí controvertido, se encontraban reguladas en el ordenamiento de la siguiente manera.

60. En relación **con el matrimonio**, ya se encontraba **derogada** la disposición que impedía a la mujer divorciada contraer nuevo matrimonio sino hasta pasados trescientos días de la disolución del anterior. Al respecto, mediante decreto de reformas publicado en el Periódico Oficial del Estado el cinco de septiembre de dos mil quince, **se derogó** el artículo 270, que señalaba:

**"Artículo 270.** La mujer no puede contraer nuevo matrimonio sino hasta pasados trescientos días después de la disolución del anterior, a menos que dentro de ese plazo diere a luz o acredite ante en (sic) consejo de familia de su domicilio y mediante el informe de un médico de institución pública de salud sobre su estado de ingravidez, quedando mediante la resolución que se pronuncie libre de contraer matrimonio antes de transcurrir el plazo citado. En los casos de invalidez matrimonial o de divorcio, se aplicará este mismo criterio contabilizándose el tiempo desde que se interrumpió la cohabitación."

61. Por otra parte, dicho código seguía previendo la ilicitud del matrimonio celebrado sin que hayan transcurrido los términos fijados en los artículos 271 y



420 (artículo 393, fracción II). El artículo 271 dispone: *"El tutor no puede contraer matrimonio con la persona que ha estado o está bajo su guarda, a no ser que obtenga dispensa, la que no se le concederá sino cuando hayan sido aprobadas las cuentas de la tutela. Esta prohibición comprende también al curador y a los descendientes de éste y del tutor."* y el 420 se refería a los plazos de espera para poder contraer un nuevo matrimonio, impuestos con motivo del divorcio, a saber:

**"Artículo 420.** En virtud del divorcio, los cónyuges recobrarán su entera capacidad para contraer nuevo matrimonio.

"El cónyuge que haya dado causa al divorcio no podrá volver a casarse, sino después de dos años, a contar desde que se decretó el divorcio.

"Para que los cónyuges que se divorcien voluntariamente puedan volver a contraer matrimonio, es indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio."

62. En relación **con la filiación**, el código a que se alude preveía los siguientes artículos:

**"Artículo 456.** Se presumen hijos de matrimonio:

"...

"II. Los hijos nacidos dentro de los trescientos días siguientes a la disolución del matrimonio, por cualquier causa que se origine; este término se contará desde que de hecho quedaron separados los cónyuges por orden judicial y siempre que no se hubiere practicado el examen de gravidez en la mujer, ya que de resultar negativo no se imputará al excónyuge la paternidad."

(Reformado primer párrafo, P.O. 13 de septiembre de 2018)

**"Artículo. 466.** Si la viuda, la divorciada o aquella cuyo matrimonio fuere declarado ilegítimo, contrajere nuevas nupcias, la filiación del hijo que naciere después de celebrado el nuevo matrimonio, se establecerá conforme a las reglas siguientes:



"I. Se presume que el hijo es del primer matrimonio, si nace dentro de los trescientos días siguientes a la fecha en que judicialmente y de hecho haya tenido lugar la separación de los cónyuges del primer matrimonio, y antes de ciento ochenta días de la celebración del segundo matrimonio;

"II. Se presume que el hijo es del segundo marido si nace después de ciento ochenta días de la celebración del segundo matrimonio, aunque el nacimiento tenga lugar dentro de los trescientos días posteriores a la disolución del primer matrimonio.

"El que negare las presunciones establecidas en las dos fracciones que preceden, deberá probar plenamente la imposibilidad física de que el hijo sea del marido a quien se atribuye; y,

"III. El hijo se presume nacido fuera de matrimonio si nace antes de ciento ochenta días de la celebración del segundo matrimonio y después de trescientos días de la disolución del primero."

63. **Luego del decreto aquí controvertido**, las disposiciones anteriores prevalecen igual, salvo el artículo 420 que fue modificado con motivo de la supresión del régimen de divorcio bajo causales y la inclusión del divorcio sin expresión de causa, para quedar como sigue:

(Reformado, P.O. 17 de noviembre de 2018)

**"Artículo 420.** En virtud del divorcio, los cónyuges recobrarán su entera capacidad para contraer nuevo matrimonio, siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio."

64. De modo que **el Código Civil del Estado de Jalisco vigente**, en lo que aquí interesa:

1) Ya no contempla la regla que imponía a la mujer divorciada, cualquiera que haya sido la vía por la que se tramitó su divorcio, un plazo de trescientos días contados a partir de que dejó de cohabitar o quedó judicialmente separada de su exconsorte, para poder casarse nuevamente, con la finalidad de poder establecer la paternidad de un hijo que le naciere con posterioridad a su divorcio si tal nacimiento se daba dentro de ese lapso.



2) Por lo mismo, ya no se prevé como una causa de ilicitud del nuevo matrimonio, haberse celebrado dentro de los trescientos días posteriores a que se disolvió el vínculo matrimonial anterior, tratándose de la mujer.

3) Sigue prevaleciendo la presunción de paternidad respecto del excónyuge, cuando el hijo de la mujer divorciada nace dentro de los trescientos días siguientes a la disolución del matrimonio, contados a partir de la separación de hecho o por orden judicial, salvo que se haya hecho un examen de ingravidez que confirmara que la mujer no estaba embarazada en la fecha de la separación.

4) Si la mujer divorciada se vuelve a casar y le nace un hijo dentro de los trescientos días siguientes a la fecha en que se dio la separación de su exmarido –de hecho o por orden judicial–, y antes de ciento ochenta días de la celebración del nuevo matrimonio, se presumirá que el hijo es de su anterior matrimonio; pero si el hijo nace después de ciento ochenta días de su ulterior matrimonio, aunque naciere antes de los trescientos días de la disolución del primero, se presumirá que el hijo es de su nuevo matrimonio; y si el hijo nace antes de ciento ochenta días de su ulterior matrimonio pero después de trescientos de la disolución del primero, se considerara que el hijo nació fuera de matrimonio y entonces operaran las reglas respectivas (que la paternidad dependerá del reconocimiento voluntario del progenitor o de sentencia judicial que la declare).

5) Ya no se contempla, porque desapareció el régimen de divorcio necesario bajo la acreditación de causales, la sanción de dos años de espera para que el cónyuge culpable en el divorcio pudiere contraer nuevo matrimonio.

6) Por otra parte, se contempla para los cónyuges que "se divorcian" un plazo de espera de un año contado a partir de que se decretó el divorcio, para que puedan celebrar nuevo matrimonio. Esto significa entonces que, prevalece el plazo de espera de un año para que los cónyuges que disuelven el vínculo matrimonial en la vía de divorcio voluntario puedan volver a casarse; y se introduce ese mismo plazo de espera para los cónyuges que se divorcian en la vía de divorcio incausado; por último, prevalece la consideración de ilicitud del matrimonio si se celebra antes de que transcurra el plazo que dispone el artículo 420.



65. Atento a ello, aquí conviene recordar que, en la exposición de motivos del decreto impugnado, no se plasmó una motivación para la prevalencia de la porción normativa del artículo 420 ahora cuestionada, por el contrario, una de las iniciativas propuso suprimirla por considerar que no era acorde a los derechos humanos defendidos en su exposición.

66. Pese a ello, en lo que ve a los cónyuges que se divorcian *por mutuo consentimiento*, podría estimarse que respecto del contenido del artículo 420 conforme a su texto impugnado, prevalece la misma explicación que algunos autores en la doctrina civil mexicana han atribuido antaño a la condición o limitación impuesta por la ley para que tuvieren que esperar un año a fin de estar en la posibilidad jurídica de volver a casarse, consistente en que, *es una especie de sanción o una medida dirigida a ambos cónyuges*, cuya finalidad es que se conciba con mayor seriedad tanto el matrimonio como el divorcio y no se abuse de dichas instituciones familiares.

67. Esa "justificación" dada por la doctrina, en principio parece lógica si se toma en cuenta que ese contenido normativo, como se vio, pervive desde hace más de cien años, y que el matrimonio históricamente y sobre todo en la tradición jurídica de la que derivan nuestros códigos tiene un origen religioso y una gran carga moral por los valores en que se sostiene; contenido moral que en su secularización permeó a su regulación jurídica, considerándolo, antes y ahora, como una institución fundamental en la sociedad, por ser una de las formas de constituir la familia; de manera que aun ante la evolución de la figura del divorcio (que como se ha visto, ha pasado desde negar la disolución del vínculo a menos que fuera por la muerte y sólo permitir la separación material de los cónyuges por causas justificadas, hasta admitir la disolución jurídica sólo cuando hubiera el mutuo consentimiento de las partes o cuando se demostrara fehacientemente una de las causas necesarias previstas en la ley, y recientemente, admitiendo que puede disolverse la unión conyugal por la sola voluntad de uno de los consortes), lo cierto es que se reconoce la existencia de un *principio de conservación del matrimonio* inmerso en la legislación que lo regula, que procura su estabilidad y perdurabilidad.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Es ilustrativo al respecto el estudio de Ramón Sánchez Medal, plasmado en la "Revista de Investigaciones Jurídicas", edición de la Escuela Libre de Derecho, México, 1996, páginas 763 a 776.



68. De ahí que, bajo esa óptica, podría pensarse que la razón que pudiera inspirar la norma que impide a los cónyuges que se divorcian voluntariamente, contraer un nuevo matrimonio antes de un año a la disolución del vínculo matrimonial previo, es que constituya una especie de sanción o medida por el divorcio, cuyo propósito sea de algún modo "fortalecer" la institución matrimonial como tal, con la idea de que ese lapso contribuye a que no se demerite por la población, el valor que tiene como forma de configurar la familia, vista ésta como una de las formas básicas de la organización social.

69. Por otra parte, la misma norma que impone la condición de temporalidad para volver a contraer un nuevo matrimonio, *pero en relación con los cónyuges que quedan divorciados a través de la vía del divorcio incausado*, si bien parece encuadrar en la explicación o justificación antes dada por la doctrina, por cuanto hace al cónyuge que manifiesta su voluntad de querer divorciarse y en cuyo derecho se decreta la disolución del vínculo matrimonial, pues respecto a éste existe la misma situación que para cualquiera de los cónyuges en el divorcio voluntario; lo cierto es que sería cuestionable respecto del cónyuge demandado, pues éste, aun cuando no estuviera de acuerdo y no consintiera el divorcio por la vía sin expresión de causa, no podría evitarlo, pues la permanencia del vínculo matrimonial no depende en absoluto de su voluntad.

70. Hasta aquí la apreciación de la norma en la doctrina jurídica.

### III. Examen de constitucionalidad de la norma controvertida.

71. Para el estudio de la norma se aplicará un test de proporcionalidad en sentido amplio, es decir, con un escrutinio ordinario, conforme al método siguiente: 1) Se establecerá la interpretación de la norma cuestionada y se precisará el contenido del derecho fundamental que se dice vulnerado, para ello, determinar si existe una incidencia o vinculación entre una y otro; 2) Se constatará si la disposición legal controvertida tiene una finalidad constitucionalmente legítima; 3) Se examinará la idoneidad de la medida; 4) De ser necesario,

---

Asimismo, tiene cabida la opinión de Jorge Alfredo Domínguez Martínez en su obra "Derecho Civil, Familia", tercera edición, Porrúa, México, 2014, páginas 313 a 315.



se analizará la necesidad de la misma; y, 5) Su proporcionalidad en sentido estricto.

72. **Interpretación de la norma cuestionada.** El artículo 420 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Jalisco dispone:

*"En virtud del divorcio, los cónyuges recobrarán su entera capacidad para contraer nuevo matrimonio, **siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio.**"*

73. Este precepto se encuentra ubicado en el título cuarto del código, denominado "Del matrimonio", capítulo XII titulado "Del divorcio", y no hay controversia en que su aplicación está referida al divorcio que decreta una autoridad judicial, es decir, tanto el divorcio judicial por mutuo consentimiento, como el divorcio sin expresión de causa; puesto que, respecto del divorcio administrativo que se tramita ante Notario Público o ante el Oficial del Registro Civil, el diverso artículo 405 Bis dispone que: *"... Las personas así divorciadas podrán volver a contraer matrimonio civil una vez que se haya levantado el acta de divorcio."*

74. Ahora bien, el artículo 420 se impugna en la parte que dice: *"siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio"*. Basta atender a su literalidad, para precisar que la porción controvertida se refiere a una regla de conducta, que impone una limitación o prohibición de carácter temporal, consistente en que las personas que se divorcian no pueden volver a casarse dentro de ese lapso.

75. Hemos precisado que esa previsión normativa se remonta a los principios del siglo pasado, cuando se introdujo en nuestro sistema jurídico el divorcio vincular, que permitió a los cónyuges disolver el vínculo matrimonial y quedar en aptitud de contraer un nuevo matrimonio; concretamente, *ese plazo de espera de un año*, se previó en el Código Civil para el Distrito Federal y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia Federal de 26 de mayo de 1928 exclusivamente para los cónyuges que se divorciaban por mutuo consentimiento (divorcio voluntario), y de allí fue reproducido en el Código Civil del Estado de Jalisco y ha perdurado hasta hoy, siendo que, a partir de la reforma



al artículo 420 hecha mediante el decreto de diecisiete de noviembre de dos mil dieciocho, ese plazo de un año ya no sólo se impone en el divorcio por mutuo consentimiento, sino que, se reitera, el legislador de Jalisco también lo ha establecido para el divorcio sin expresión de causa; de modo que, toda persona que se divorcia por estas vías en dicha entidad federativa, está jurídicamente impedida para contraer un nuevo matrimonio dentro del año siguiente a que se decretó su divorcio.

**76. Norma constitucional que se afirma vulnerada.** La Comisión actora, entre sus motivos de invalidez, sostiene que el artículo 420 referido resulta contrario al derecho humano *al libre desarrollo de la personalidad*. Al respecto, es necesario señalar lo siguiente.

77. Es una verdad aceptada en la doctrina de los derechos humanos que la dignidad de la persona humana es el fundamento sobre el cual descansa la existencia de todos los derechos, y éstos, precisamente tienen como fin último preservarla, de modo que el reconocimiento sustancial y la instrumentalización que gire en torno de cualquier derecho humano se orienta por el entendimiento de la dignidad de la persona en el concreto contexto en que se inscriba el ejercicio del derecho, pues el fin de éste es la persona misma.

78. En la resolución del amparo directo 6/2008, este Tribunal Pleno estableció que la dignidad humana está expresamente reconocida en el artículo 1o. constitucional, y que constituye un valor superior que es condición y base de todos los derechos humanos.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Así quedó plasmado en la tesis: "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física



79. En el mismo precedente, este Tribunal Pleno entendió que el derecho humano **al libre desarrollo de la personalidad**, en íntima vinculación con la dignidad humana, es de carácter personalísimo, por tanto, también tiene su asidero para efectos de su reconocimiento en el artículo 1o. constitucional e implica fundamentalmente que el individuo, sea quien sea, *tiene la facultad de elegir de manera libre y autónoma su proyecto de vida*, y la forma en que accederá a las metas y objetivos que para él son relevantes para realizarlo. Ello, conforme al principio de autonomía de la voluntad en que ese derecho se sustenta, a efecto de que el individuo estructure sus relaciones personales de hecho y jurídicas con libertad y del modo que estime conveniente a sus intereses.

80. Se explicó que ese derecho conlleva "*el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos por parte de los demás, con el fin de cumplir las metas u objetivos que se ha fijado, es decir, es la persona humana quien decide el sentido de su propia existencia, de acuerdo a sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera.*"<sup>23</sup> Y específicamente se reconoció como una de las determinaciones de la persona humana que atañen al ejercicio de ese derecho: **la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo.**

81. La Primera Sala de este Alto Tribunal ha establecido que *la autonomía de la voluntad* no es únicamente un principio general del derecho común, sino un principio que se encuentra anclado en diversos preceptos del orden constitucional, entre ellos, el 1o. y el 4o., pues deriva de la dignidad humana y es base

---

y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad.". Con datos de localización: Novena Época. Registro: 165813. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, materia constitucional, tesis P. LXVI/2009, página 8.

<sup>23</sup> Novena Época. Registro: 165822. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: Aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, materias civil y constitucional, tesis P. LXVI/2009, página 7, de rubro: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE."



del derecho humano al libre desarrollo de la personalidad, ya que en dicho principio se expresa el respeto por el individuo como persona y el respeto por la libertad de que goza para estructurar sus relaciones jurídicas.<sup>24</sup>

82. El principio de autonomía de la voluntad no es otra cosa que la facultad inherente al ser humano de decidir libremente sobre sí mismo y las condiciones en que desea realizar su propia vida, en todos los ámbitos de su existencia: es el reconocimiento de su derecho humano de autodeterminación individual. Por tanto, el derecho al libre desarrollo de la personalidad, sustentado en ese principio, da cabida a una gran variedad de acciones y decisiones derivadas de la autonomía individual.

83. Ahora bien, en el amparo directo 6/2008 este Pleno también señaló que el libre desarrollo de la personalidad, como todos los derechos, *no es absoluto*, pues encuentra sus límites en los *derechos de los demás* y en el *orden público*. En cuanto a esto último, la Primera Sala de esta Suprema Corte, en la resolución de la contradicción de tesis 73/2014<sup>25</sup> precisó que se trata de *límites externos* al derecho que funcionan como cláusulas que autorizan al legislador a intervenir en el libre desarrollo de la personalidad, siempre y cuando la medida legislativa sea idónea para proteger los derechos de terceros y/o el orden público y además no restrinja de manera innecesaria y desproporcionada este derecho fundamental.

84. De manera que la legitimidad del ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad dependerá de que el derecho individual a elegir y llevar a cabo el propio proyecto de vida no trascienda en la esfera jurídica de terceros en modo en que vulnere derechos de éstos, o no afecte al orden público.

85. Ello, con base en la premisa de que los derechos humanos previstos en la Constitución y en los tratados internacionales, gozan de una doble cualidad:

<sup>24</sup> Tesis 1a. CDXXV/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 219, de rubro: "AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL."

<sup>25</sup> Fallada el veinticinco de febrero de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos.



como derechos públicos subjetivos y como elementos objetivos que permean en todo el orden jurídico; de modo que el ejercicio pleno de los derechos humanos no sólo tiene incidencia en las relaciones jurídicas que se establecen entre el individuo y el Estado, sino también en las relaciones jurídicas de derecho privado que se establecen entre los particulares, ya que el orden jurídico regula unas y otras, de manera que los derechos humanos, en tanto pueden estar inmersos en relaciones de derecho público y de derecho privado, pudieren llegar a ser vulnerados en ambos contextos.

86. Así, es claro que entre los actos estatales que pueden coartar el ejercicio pleno del derecho al libre desarrollo de la personalidad, imponiéndole restricciones o controles injustificados, está *la creación de las normas legales*; siendo factible que dichas normas estén dispuestas en el orden jurídico con fines de orden público que al Estado interesa preservar, o específicamente para regular relaciones de derecho privado entre particulares; de manera que la regularidad constitucional de la ley en tal supuesto, ha de examinarse no sólo en función de ese deber de respeto al ejercicio del indicado derecho humano, que atañe al legislador como órgano del Estado, sino también, teniendo en cuenta una posible colisión del mismo, con los derechos humanos de terceros, conforme a la relación jurídica de derecho privado que la norma regule.

**87. Incidencia de la norma legal cuestionada y el derecho fundamental que se dice vulnerado.** De lo expuesto hasta aquí, podemos establecer entonces que la limitación o prohibición temporal que establece el artículo 420 que se analiza, que impide a las personas que se divorcian poder contraer un nuevo matrimonio dentro del plazo de un año siguiente a que se decretó la disolución del matrimonio anterior, es una medida legislativa que sí incide en el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

88. Ello, porque como se ha precisado, disuelto el vínculo jurídico matrimonial, el efecto esencial en relación con las personas de los excónyuges, es que éstos quedan libres para contraer, si así lo quieren, un nuevo matrimonio, lo cual es acorde con el derecho al libre desarrollo de la personalidad que les permite autodeterminarse en la elección de su proyecto de vida, y de acuerdo con éste, decidir libremente conforme a su autonomía no sólo volver a casarse si eso es lo que



a sus objetivos conviene, **sino también cuándo hacerlo**, se reitera, porque ya quedaron jurídicamente libres del vínculo matrimonial previo desde el momento en que causó ejecutoria la sentencia que decretó el divorcio.

89. En ese sentido, la imposición de un plazo de espera durante el cual se les prohíbe ejercer el derecho a contraer matrimonio,<sup>26</sup> trastoca ese derecho humano en el que se inscribe, sencillamente porque se coarta una parte importante de la elección que corresponde realizar a cada persona, relativa a decidir **el momento** en que conviene a sus intereses personales la celebración de ese acto jurídico.

90. Y si bien es cierto que se trata de una *limitación temporal* al ejercicio del derecho y no definitiva, porque en modo alguno se niega que el divorciado ha recobrado su aptitud jurídica para poder celebrar un nuevo matrimonio y que se encuentra libre del vínculo matrimonial anterior; también es cierto que sí constituye una restricción al derecho de autodeterminación de la persona sobre la que pesa la prohibición en un aspecto fundamental del plan de vida, como es la decisión sobre el momento en que se desea volver a contraer matrimonio.

91. Por tanto, se impone determinar si esa restricción tiene un objetivo que resulte legítimo; esto, sobre la base de que, como se señaló, el libre desarrollo de la personalidad, como todo derecho humano, no es absoluto, y admite restricciones, las cuales, respecto de tal derecho en específico, se han admitido como tales la afectación a derechos de tercero o razones de orden público.

92. **Finalidad constitucionalmente admisible.** Como se precisó en apartados anteriores, en la exposición de motivos del decreto de reformas del cual

---

<sup>26</sup> En la acción de inconstitucionalidad 22/2016 fallada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, este Tribunal Pleno consideró que contraer matrimonio es un derecho, porque así está referido en el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el artículo 16 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, además que es claramente uno de los actos que quedan comprendidos en el ejercicio del libre desarrollo de la personalidad.



emanó la porción normativa controvertida, el legislador local no expresó cuál es la razón que sustenta la limitación y/o prohibición allí contenida.

93. Por otra parte, la doctrina jurídica civilista le ha atribuido finalidades vinculadas con *el fortalecimiento de la institución del matrimonio como forma de constitución de la familia, para la protección de ésta*, pues se ha dicho que con esa medida el Estado busca fomentar el respeto por dicha institución, para que se vea con seriedad y no se abuse de la misma. Inclusive, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco sugirió en su informe, como finalidad de la norma, *proteger el orden y desarrollo de la familia y propiciar la estabilidad de las relaciones familiares*.

94. De esos fines, se estima que no es dable admitir como constitucionalmente válido, el consistente en promover el respeto a la institución matrimonial para procurar su fortalecimiento; pues ello entrañaría aceptar una visión negativa de la institución del divorcio y una intención de sancionar a quienes disuelven el vínculo matrimonial, cuando ambas figuras jurídicas encuentran su legitimidad en su función de servir al ejercicio de derechos fundamentales de las personas.

95. Por otra parte, en consideración de este Tribunal Pleno, resulta legítimo desde el punto de vista de nuestra Ley Fundamental, el fin relativo a *proteger el orden y desarrollo de la familia*, dado que ese deber lo impone expresamente el artículo 4o. constitucional al legislador ordinario;<sup>27</sup> y como lo ha señalado este Pleno, comprende la protección a todas las formas de constitución de la familia, y a todas las formas de configuración de una familia.<sup>28</sup>

96. Asimismo, dicho fin se encuentra en consonancia con el artículo 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece el deber del

<sup>27</sup> (Reformado primer párrafo, D.O.F. 6 de junio de 2019)

"Artículo 4o. La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia."

<sup>28</sup> Acción de inconstitucionalidad 2/2010, fallada por el Tribunal Pleno el dieciséis de agosto de dos mil diez.



Estado y de la sociedad en general, de proteger a la familia como elemento natural y fundamental de la misma.<sup>29</sup>

97. De manera que una medida legislativa que tenga el propósito de contribuir a alcanzar objetivos de *protección a la familia* debe reconocerse con una finalidad legítima, compatible con los deberes asignados por la Constitución al legislador ordinario, antes referidos; por ende, potencialmente admisible como una restricción al ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad, sustentada en la protección de derechos de terceros, viendo como tales a los miembros del núcleo familiar.

98. No obstante, lo anterior no basta para justificar la medida aquí impugnada en sí misma, pues habrá de determinarse si razonablemente es idónea para lograr la finalidad que se propone.

99. **Idoneidad de la medida legislativa.** Este Pleno arriba al convencimiento de que, aun cuando la porción normativa impugnada se propone un fin constitucionalmente admisible, instrumentalmente no resulta adecuada para alcanzar su propósito.

100. Así se advierte porque, si atendemos a que la prohibición de contraer un nuevo matrimonio dentro del año siguiente a la fecha en que se decretó el divorcio tiene como finalidad **la protección de la organización y desarrollo de la familia**, tendremos que advertir lo siguiente:

<sup>29</sup> "Artículo 17. Protección a la familia.

"1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

"2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta convención.

"3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

"4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

"5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera del matrimonio como a los nacidos dentro del mismo."



101. Respecto de la familia creada con motivo del matrimonio que fue disuelto mediante el divorcio, dicha medida no le procura ninguna protección, pues esa familia (entendida como núcleo de organización familiar) queda materialmente disgregada en razón de la disolución jurídica del vínculo matrimonial en sí mismo y ello no puede evitarse o contrarrestarse en sus efectos fácticos o jurídicos, por el hecho de que los divorciados esperen un año para volver a contraer matrimonio.

102. Ahora bien, tratándose de una eventual familia que, *de facto*, es decir, por relaciones de hecho, alguna o ambas de las personas divorciadas pudieren haber conformado con otra persona *durante ese lapso de un año* posterior a la disolución de un vínculo matrimonial anterior, esta nueva familia se vería desprotegida con esa medida, pues al impedirse la celebración del matrimonio dentro de la temporalidad indicada ante la prohibición que pesa sobre el miembro de la pareja divorciado, se niega a los miembros de la pareja en esa nueva familia, el poder acceder en forma pronta a la institución matrimonial si éste es su deseo, y con ello, a los posibles beneficios que deriven de la protección jurídica específica que brinda el matrimonio, por ejemplo, respecto de derechos hereditarios, cuestiones tributarias, de seguridad social, de servicios de salud, etcétera.

103. Aquí es pertinente aclarar que lo anterior no desconoce, desde luego, la constitución de derechos hereditarios, alimentarios o de cualquier otra índole que se generan entre padres o madres e hijos por razón de la filiación, y que no dependen del tipo de vínculo familiar que exista entre los progenitores; sino que se atiende exclusivamente a la situación en que pudieran colocarse las personas que, habiéndose divorciado, desean constituir un nuevo matrimonio con persona diversa con la que ya integran una nueva relación familiar, antes de que transcurra un año de que se decretó su divorcio.

104. En este sentido, debe decirse que la falta de idoneidad de la medida legislativa que se examina, se constata bajo la premisa de que, como lo ha sostenido este Tribunal Pleno, el artículo 4o. constitucional impone al Estado, y en particular al legislador, el deber de procurar que la legislación proteja el orden y



desarrollo de la familia y, en ello están comprendidos todos los tipos de familia, cualquiera que sea su forma de constitución y su integración, incluyendo las familias que pudieren conformar personas divorciadas.

105. Y si no existiera ya una familia *de facto* entre las personas que pretenden constituir un matrimonio teniendo uno o ambos un divorcio previo respecto del cual no ha transcurrido un año de que se decretó; entonces, todavía no existe una familia cuya organización y desarrollo se imponga proteger; y en tal caso, ha de considerarse que la persona divorciada, jurídicamente está en la misma posición de cualquier otra que, *estando libre de matrimonio*, decide casarse y puede hacerlo por cumplir los presupuestos necesarios exigidos por la institución, conforme a su derecho al libre desarrollo de la personalidad, sin que esté de por medio la necesidad de protección de derechos de terceros.

106. Aquí es conveniente reiterar que ese lapso de espera que impone el artículo 420 del Código Civil del Estado de Jalisco, es independiente y no interfiere con la aplicación de otras normas del propio código relativas al establecimiento de la paternidad (artículos 456 y 466), inclusive ni con la *ya derogada* que imponía a la mujer divorciada la prohibición de contraer matrimonio sino hasta pasados trescientos días de la disolución del anterior, a menos que hubiere demostrado en el juicio que no estaba embarazada o que en ese lapso diera a luz un hijo (artículo 270), por lo que el precepto aquí impugnado no incide en esa normatividad.

107. Así pues, ante la **falta de idoneidad de la medida** para la realización del fin constitucional que persigue, ésta debe estimarse inconstitucional por vulnerar injustificadamente el ejercicio del derecho al libre desarrollo de la personalidad, protegido por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

108. En vista de lo anterior, resulta innecesario continuar con el desarrollo del test de proporcionalidad, pues no superado el anterior elemento, ello es suficiente para declarar la invalidez del precepto; asimismo, se torna innecesario analizar los demás conceptos de invalidez que hace valer la Comisión accionante, pues en nada variaría la conclusión alcanzada; sirve de apoyo a lo anterior la



jurisprudencia P./J. 32/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."<sup>30</sup>

109. En consecuencia, procede declarar **la invalidez** del artículo 420 del Código Civil del Estado Libre y Soberano de Jalisco en la porción normativa que dice: "*siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio*", reformado por Decreto 27057/LXI/18, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecisiete de noviembre de dos mil dieciocho, dado que resulta contraria al derecho humano al libre desarrollo de la personalidad protegido por el artículo 1o. constitucional.

110. **Invalidez por extensión.** Con base en la facultad que confiere a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 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,<sup>31</sup> por extensión, se decreta la invalidez del artículo 393, fracción II, en la parte que dice "**y 420**", del Código Civil del Estado Libre y Soberano de Jalisco; ello, toda vez que este precepto establece la ilicitud del matrimonio celebrado sin que hayan transcurrido los términos fijados, en lo que interesa, en dicho precepto 420, el cual, con antelación se ha estimado inválido; por ende, su consideración en esta norma que regula la ilicitud del matrimonio no puede prevalecer.

111. Para mayor claridad, se transcribe la norma que se invalida por extensión:

<sup>30</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto." (J); 9a. Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, «con número de registro digital: 170881».

<sup>31</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."



"De la ilicitud en el matrimonio

(Reformado primer párrafo [N. de E. republicado], P.O. 13 de septiembre de 2018)

"**Artículo 393.** Produce ilicitud en el matrimonio:

"...

(Reformada, P.O. 13 de septiembre de 2018)

"II. El matrimonio celebrado, sin que hayan transcurrido los términos fijados en los artículos 271 y 420."

112. Por tanto, esa fracción II, dada la invalidez aquí decretada, debe leerse así: "*II. El matrimonio celebrado, sin que haya transcurrido el término fijado en el artículo 271; y.*"

113. **Efectos.** De conformidad con los artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la legal notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso Local.

114. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 420, en su porción normativa "siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio" del Código Civil del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 27057/LXI/18, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil dieciocho, de conformidad con lo dispuesto en el considerando quinto de esta decisión y, por extensión, la del artículo 393, fracción II, en su porción normativa "y 420" del ordenamiento legal invocado, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto, parte final, de esta



determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco, en los términos precisados en la parte final de esta ejecutoria.

TERCERO.—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, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación y a las otras causas de improcedencia.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en contra de las consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández separándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando segundo, relativo a la oportunidad en la presentación de la demanda. La Ministra Ríos Farjat anunció voto concurrente.

#### **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 por consideraciones distintas, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos



Farjat apartándose de algunas consideraciones y con argumentos adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 420, en su porción normativa "siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio" del Código Civil del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 27057/LXI/18, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Esquivel Mossa anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Franco González Salas 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 con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte segunda, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 393, fracción II, en su porción normativa "y 420", del Código Civil del Estado de Jalisco, y 2) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

### **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.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia de título y subtítulo: "DIVORCIO NECESARIO. EL RÉGIMEN DE DISOLUCIÓN DEL MATRIMONIO QUE EXIGE LA ACREDITACIÓN DE CAUSALES, VULNERA EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD (CÓDIGOS DE MORELOS, VERACRUZ Y LEGISLACIONES ANÁLOGAS)," y aisladas "DIVORCIO NECESARIO. LA INEXISTENCIA DE LA CATEGORÍA DE CÓNYUGE CULPABLE NO INCIDE EN LAS INSTITUCIO-



NES DEL DERECHO FAMILIAR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO.); "DIVORCIO NECESARIO. EL RÉGIMEN DE DISOLUCIÓN DEL MATRIMONIO QUE EXIGE LA ACREDITACIÓN DE CAUSALES CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 404 DE LA LEGISLACIÓN DE JALISCO, VULNERA EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD.", "DIVORCIO. EL ARTÍCULO 404 DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE JALISCO AL EXIGIR LA ACREDITACIÓN DE UNA CAUSAL PARA DISOLVER EL VÍNCULO MATRIMONIAL VULNERA EL DERECHO DEL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD Y, POR TANTO, DE LA DIGNIDAD HUMANA." y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con los números de identificación 1a./J. 28/2015 (10a.), 1a. CCCLXVI/2015 (10a.), 1a. CCCLXV/2015 (10a.), III.2o.C.25 C (10a.) y 1a. CDXXV/2014 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de julio de 2015 a las 10:05 horas, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas y 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 20, Tomo I, julio de 2015, página 570, 24, Tomo I, noviembre de 2015, página 975, 19, Tomo III, junio de 2015, página 2076 y 13, Tomo I, diciembre de 2014, página 219, con números de registro digital: 2009591, 2010495, 2010494, 2009512 y 2008086, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 14 de enero de 2022 a las 10:15 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 17 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa en la acción de inconstitucionalidad 113/2018.

En el considerando referente al estudio de fondo de la presente resolución, este Tribunal Pleno determinó, a través de un test de proporcionalidad, que el artículo 420 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, en la porción que dice: "**siendo indispensable que haya transcurrido un año desde que obtuvieron el divorcio**", reformado mediante el Decreto 27057/LXI/18 el diecisiete de noviembre de dos mil dieciocho, resulta contrario al ejercicio del libre desarrollo de la personalidad al imponer una restricción temporal a la libertad para decidir sobre un aspecto fundamental de un plan de vida, como lo es el contraer matrimonio, concluyendo que la medida no es idónea o adecuada para la finalidad que persigue.

Comparto la declaración de invalidez del artículo 420 en la porción impugnada; sin embargo, discrepo de las consideraciones en las que se sustenta dicha



invalidez, en virtud de que para mí el impedimento para volver a contraer matrimonio es contrario al último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal, el cual expresamente prohíbe toda discriminación motivada, entre otras causas, por razón del "**estado civil**" de las personas, y en el caso concreto la norma impide a las y los divorciados ejercer el derecho que tienen todos los individuos de formar una familia en el momento en que lo quieran, cuando no están unidas en un matrimonio.

Considero que la limitación temporal para volver a contraer matrimonio no cumple con una finalidad imperiosa, ni importante, desde el punto de vista constitucional, en virtud de que el hecho de mantener a las personas en el estatus de divorciadas por un año no cumple con algún objetivo previsto en la Norma Fundamental, ni acoge alguno de sus principios.

Incluso, aunque no es la base fundamental para sustentar la invalidez de la norma impugnada, observo que tratándose del divorcio administrativo previsto en el penúltimo párrafo del artículo 405 Bis del propio Código Civil de Jalisco (el cual no fue reclamado) y que estuvo vigente hasta el diez de mayo de dos mil diecinueve, tenía la misma redacción del artículo 420 impugnado al prever que: "**Las personas así divorciadas podrán volver a contraer matrimonio civil transcurrido un año de que se haya levantado el acta de divorcio.**"; sin embargo, por virtud de una reforma publicada el once de mayo de dos mil diecinueve se previó que: "**Las personas así divorciadas podrán volver a contraer matrimonio civil una vez que se haya levantado el acta de divorcio.**"; con lo cual se generaron dos vicios más de invalidez:

1. La inseguridad jurídica que deriva de una antinomia entre el último párrafo del artículo 405 Bis y el diverso 420, ambos del Código Civil de Jalisco, ya que por un lado las personas divorciadas por la vía administrativa cuentan con autorización para contraer inmediatamente matrimonio, y por el otro, las que lo hacen por la vía jurisdiccional tienen la restricción de poder volver a casarse después de transcurrido un año de su divorcio, por lo que la aplicación de ambas disposiciones sería recíprocamente excluyente; y,
2. Trato desigual y discriminatorio entre las personas divorciadas en Jalisco, porque se prevé una distinción injustificada, derivada de la vía en la que se logre el divorcio –administrativa o jurisdiccional– ya que, dependiendo de ello, se impide o no contraer un nuevo matrimonio por el lapso de un año.

Este voto se publicó el viernes 14 de enero de 2022 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR LA PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA DEMANDA, CUANDO SE IMPUGNA LA NORMA QUE REITERA EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 79-B DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS, POR TRATARSE DE NORMAS PERTENECIENTES A DIVERSAS LEGISLACIONES RESULTADO DE PROCESOS LEGISLATIVOS DISTINTOS.**

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

**III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS RESPECTO DE UNA NORMA QUE NO HA SUFRIDO MODIFICACIÓN ALGUNA, PERO SE ENCUENTRA REGIDA PRINCIPALMENTE POR OTRA QUE HA SIDO REFORMADA Y CUYA MODIFICACIÓN LE AFECTA DE FORMA DIRECTA (ARTÍCULOS 100 Y 101 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS, AL HABER SIDO REFORMADAS Y DEROGADAS POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 100 Y 101 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**V. PROCURACIÓN DE JUSTICIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. LAS LEGISLATURAS LOCALES GOZAN DE LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN PARA ESTABLECER LOS TÉRMINOS Y REQUISITOS EN QUE HABRÁN DE DESIGNARSE A LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE AQUÉLLA, SIEMPRE QUE OBSERVEN LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA, EFICIENCIA, IMPARCIALIDAD, LEGALIDAD, OBJETIVIDAD, PROFESIONALISMO, RESPONSABILIDAD Y RESPECTO A LOS DERECHOS HUMANOS (ARTÍCULO 32, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**VI. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. FACULTAD DEL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA PARA NOMBRAR Y REMOVER AL FISCAL ESPECIALIZADO EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN.**



**VII. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. CONSTITUYE LA INSTANCIA DE COORDINACIÓN ENTRE LAS AUTORIDADES DE TODOS LOS ÓRDENES DE GOBIERNO COMPETENTES EN LA PREVENCIÓN, DETECCIÓN Y SANCIÓN DE RESPONSABILIDADES Y HECHOS DE CORRUPCIÓN, ASÍ COMO EN LA FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE RECURSOS PÚBLICOS.**

**VIII. SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN. LA INTEGRACIÓN, ATRIBUCIONES Y FUNCIONAMIENTO DE LOS SISTEMAS LOCALES CORRESPONDIENTES DEBEN SER EQUIVALENTES A LAS OTORGADAS A AQUÉL POR LA LEY GENERAL EN LA MATERIA.**

**IX. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE MORELOS. LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL PARA FIJAR LA FACULTAD DEL FISCAL GENERAL DE ESA ENTIDAD PARA DESIGNAR AL FISCAL ANTICORRUPCIÓN (ARTÍCULO 32, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**X. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SUS ALCANCES.**

**XI. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE MORELOS. LA FACULTAD DISCRECIONAL DEL FISCAL GENERAL DE ESA ENTIDAD PARA DESIGNAR AL FISCAL ANTICORRUPCIÓN NO CONTIENE UN PARÁMETRO COMPARATIVO QUE PUEDA RESULTAR EN UNA DIFERENCIA DE TRATO ENTRE CIUDADANOS PERTENECIENTES A DISTINTOS COLECTIVOS (ARTÍCULO 32, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XII. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE MORELOS. LA DISCRECIONALIDAD OTORGADA AL FISCAL GENERAL LOCAL PARA DESIGNAR AL FISCAL ANTICORRUPCIÓN NO DEMERITA LA IMPARCIALIDAD PARA SU NOMBRAMIENTO, AL ENCONTRARSE SUJETA A LOS REQUISITOS PREVISTOS EN LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE ESA ENTIDAD (ARTÍCULO 32, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS).**



**XIII. DERECHO A ACCEDER EN CONDICIONES DE IGUALDAD A LAS FUNCIONES PÚBLICAS. AUNQUE SE ENCUENTRE GARANTIZADO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ESTÁ SUJETO A LAS CALIDADES QUE ESTABLEZCA LA LEY, LAS CUALES DEBEN SER RAZONABLES Y NO DISCRIMINATORIAS (ARTÍCULO 32, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XIV. SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL ESTADO DE MORELOS. EL REQUISITO DE CUMPLIR LO PREVISTO POR LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE ESA ENTIDAD PARA SER NOMBRADO POR EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO COMO FISCAL ANTICORRUPCIÓN, ES ACORDE CON EL DERECHO A ACCEDER EN CONDICIONES DE IGUALDAD A LAS FUNCIONES PÚBLICAS (ARTÍCULO 32, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2018. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS. 30 DE JULIO DE 2020. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ.

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** los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

#### **RESULTANDO:**

PRIMERO.—**Demanda.** Mediante escrito presentado el **nueve de agosto de dos mil dieciocho** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jorge Arturo Olivares Brito, en su carácter de **presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos** promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez de los artículos 32, párrafo primero, 100 y 101 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicados mediante Decreto 3248,



en el Periódico Oficial de la entidad número 5611, de once de julio de dos mil dieciocho.

SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** El promovente considera transgredidos los artículos 1o., 4o., 5o., 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 6 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; II y XXV, párrafo tercero, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 2.1, 3, 14.3, inciso c) y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José"; apartado I, numerales 1 a 22; apartado II, numerales 6 a 65 de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Declaración y Programa de Acción de Viena; 2.2 y 3 de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; Declaración de los Derechos de los Impedidos; y, 6, inciso e), de la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder; conforme a los conceptos de invalidez donde expuso lo siguiente:

• **Primero. Derecho a la igualdad.** Con la vigencia de **los artículos 32, párrafo primero, 100 y 101 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos**, se transgrede el derecho de igualdad, en principio porque se otorga al fiscal general la facultad de designar discrecionalmente al fiscal anticorrupción, con lo cual se impide que otras personas interesadas y con diversas aptitudes cognitivas y de competencias puedan ser consideradas a través de un proceso objetivo e imparcial para ocupar y desempeñar ese puesto público.

De manera que la discrecionalidad otorgada demerita y opaca la imparcialidad en la designación del titular de la Fiscalía Anticorrupción; contradice los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito, que rigen el Sistema Nacional Anticorrupción, acorde a lo dispuesto en el artículo 5 de la ley general de la materia, así como las bases que el sistema local debe seguir conforme al numeral 36 de ese ordenamiento.

En tanto los criterios que se pretenden otorgar a los fiscales generales, anticorrupción y antisequestros, así como a los titulares de las demás Fiscalías



Especializadas y Regionales, consistentes en: 1) dispositivo de seguridad que se les pueda asignar después de su desempeño; y, 2) percepción económica adicional a sus derechos jubilatorios y pensionarios adquiridos, equivalente al cincuenta por ciento de su último salario neto, en forma vitalicia; carecen de la razonabilidad y objetivos que justifiquen el trato diferente a esos servidores respecto del universo existente en la entidad federativa y en cada ente público que lo compone.

Además, entendido el principio de igualdad como adjetivo, bajo la modalidad de igualdad formal o de derecho, implementar en el artículo 100 el criterio "**con el fin de salvaguardar su integridad física y la de sus familias**", lo convierte en una norma que discrimina en forma directa, pues otorga prerrogativas de forma desproporcionada y no objetiva a las personas que hayan desempeñado los cargos ahí señalados, con la consecuente exclusión del conjunto de servidores de la propia institución, acorde con la misma ley, así como con las demás leyes que regulan los beneficios e incentivos del personal adscrito a los órganos que integran al Estado de Morelos que así pudieran ameritarlo. En tal sentido, asegura el promovente, se imponen obstáculos que impiden alcanzar una paridad de oportunidades para el goce y disfrute de ese derecho a otras personas.

• **Segundo. Derecho a no ser discriminado.** Con la reforma al cuestionado artículo 32, se excluye a otras personas interesadas en ejercer el derecho de competir mediante el proceso respectivo y desempeñar el cargo de fiscal anticorrupción, dada la facultad discrecional que otorga para su designación.

Sumado a ello, la vigencia de los artículos 100 y 101 controvertidos, significa que a las personas que ocupen el cargo de fiscal general, fiscal anticorrupción y fiscal antisequestros, así como a los titulares de las demás Fiscalías Especializadas y Regionales, una vez que hayan desempeñado el cargo, se les otorgarán prerrogativas distintas a sus derechos jubilatorios y pensionarios, sin que existan criterios razonables y racionales en comparación al resto de los servidores públicos del Estado de Morelos, atendiendo al contexto del desempeño de sus funciones.

De ahí que, el promovente considera se está en presencia de una discriminación arbitraria que menoscaba los derechos humanos a través de una cate-



goría sospechosa sin justificación constitucional, pues se crean dos escenarios o regímenes jurídicos al interior de la institución, entre aquellos a quienes beneficia la prerrogativa por ocupar alguno de los cargos ahí previstos, y los servidores públicos que realizan acciones inherentes a la investigación y persecución de delitos, conforme a la misma ley orgánica; más aún, entre aquellos que fungen como operadores jurídicos en el sistema penal acusatorio anticorrupción y otro tipo de naturaleza.

• **Tercero. Derecho a la igualdad de oportunidades.** Afirma el presidente de la Comisión de Derechos Humanos que el permitir al fiscal general del Estado de Morelos designar en forma discrecional al fiscal anticorrupción, niega toda posibilidad a las personas de acceder a esa oportunidad, competir en igualdad de circunstancias para desarrollarse social, laboral y profesionalmente, donde se aprecien sus conocimientos y aptitudes, creándose así un efecto negativo de desventaja, pues a través de una disposición de carácter infra constitucional se niega el goce y ejercicio de tal derecho.

En tanto los artículos 100 y 101 brindan prerrogativas distintas a las jubilatorias o pensionistas, que no resultan equitativas o razonables al contexto de prioridades, necesidades, circunstancias y aptitudes de los demás servidores públicos, no sólo de la propia Fiscalía General de Estado, sino de otros entes que componen al Estado de Morelos, a los cuales se les niega la posibilidad de desarrollo social, laboral y profesional.

• **Cuarto. Derecho a la legalidad y seguridad jurídica en la modalidad de la adecuada administración y procuración de justicia.** Los artículos 32, párrafo primero, 100 y 101 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, violan el derecho a la adecuada administración de justicia, reconocido y protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales, al concederle facultad al fiscal general del Estado para nombrar a discreción al fiscal anticorrupción y prerrogativas económicas distintas a las jubilatorias o pensionistas a quienes se hayan desempeñado como fiscales generales, anticorrupción y antisequestros, así como a los titulares de las demás Fiscalías Especializadas y Regionales, provocando incertidumbre al pretender incumplir los mandatos constitucionales que caracterizan la investigación, per-



secución de los delitos y la función anticorrupción, mermando la eficacia del servicio institucional con el cual debe satisfacerse ese derecho fundamental.

**TERCERO.—Registro y turno.** Por acuerdo de **nueve de agosto 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 número **65/2018**, cuyo turno correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán, designado instructor del procedimiento.

**CUARTO.—Admisión.** El **diez de agosto en cita**, el Ministro instructor tuvo por presentada la demanda, **admitió a trámite** la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, requirió al Congreso Local, por conducto de quien legalmente lo representa, para que, al rendir el informe solicitado, enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

**QUINTO.—Informe rendido por la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos.**

- De inicio, aduce que se **actualiza la causal de improcedencia** prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 59 y 60 de la ley reglamentaria, porque la acción de inconstitucionalidad contra la hipótesis normativa del **artículo 32, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos**, es **extemporánea**, dado que se trata de la reiteración del párrafo final del artículo 79-B de la Constitución Política del Estado del Morelos, adicionado el cuatro de abril de dos mil dieciocho, a través del artículo segundo del Decreto Número 2611, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5591, por lo cual se debe decretar el sobreseimiento respecto de esa norma, acorde con el numeral 20, fracción II, de la ley de la materia.

- Sobre la validez del **artículo 32, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos**, sostiene que de la exposición de motivos, en específico en lo atinente a la designación del fiscal anticorrupción, se advierte que su creación tiene como principal sustento lo establecido en el artículo 102, inciso A, fracción VI, párrafo tercero, de la Constitución Federal, el



cual establece que la Fiscalía General cuenta, al menos, con las Fiscalías Especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el fiscal general de la República.

Que a raíz de la reforma constitucional publicada el diez de febrero de dos mil catorce, se modificó la Constitución Estatal, a fin de dotar de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios a la Fiscalía General de la entidad, generándose la urgente necesidad de plantear una nueva ley orgánica; así como de contar con una fiscalía autónoma que no estuviera subordinada a ningún otro poder, dada su naturaleza y función principal, y la mejor forma de hacerlo, era armonizarlo a través de la implementación del mismo esquema que establece la Constitución Federal. Por ello, fue adicionado un párrafo final al artículo 79-B de la Constitución Local, que no fue tildado de inconstitucional dentro del plazo correspondiente.

• Respecto del **artículo 100 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos**, refiere que tampoco existe una vulneración a los derechos humanos, aun en forma difusa, porque del mismo texto se obtiene que la finalidad de las prerrogativas es la salvaguarda de la integridad física de los funcionarios y sus familias, ante el alto grado de peligrosidad que representa el cargo, dado que la delincuencia común y organizada, como no se había visto, en la actualidad se encuentra diversificada en conductas de secuestro, extorsión, desaparición forzada de personas, narcomenudeo y otras no menos preocupantes, con una extraordinaria capacidad económica y de corrupción, derivado precisamente de sus actividades criminales; y con la consolidación de la autonomía para el incremento de la eficacia de las Fiscalías Generales, Anticorrupción y Antisecuestro, se pueden generar reacciones nocivas y de peligro contra los titulares o sus familias, incluso estando en funciones, más aún cuando por cualquier razón dejan de fungir, porque al margen de la razón, no se exige el riesgo que se pretende evitar.

Sumado a la circunstancia de que las personas que asuman esos cargos no son recién ingresadas de una carrera profesional, porque uno de los requisitos para ocupar el cargo de fiscal general es contar con una edad mínima de treinta y cinco años y máxima de sesenta y cinco; entonces, si el fiscal general ingresa con la edad mínima y termina el máximo de su encargo, cuando eso ocurra con-



tará aproximadamente con cuarenta y cuatro años; pero si quien es designado cuenta con sesenta y cinco años de edad, cuando termine el periodo de su designación, su edad rondará los setenta y cuatro años, con la consabida dificultad que desafortunada e innegablemente existe en nuestro país de encontrar, iniciar o continuar, a esa edad, una actividad productiva digna, y además, segura en el ámbito de protección de la vida e integridad física, luego de contribuir en el combate frontal a la delincuencia.

De ahí también la justificación de la norma, en lo referente al cincuenta por ciento del último salario neto, no bruto, obtenido durante su encargo.

Considerar lo contrario, se traduce en la vulneración a los derechos humanos de las personas que ocupen esos cargos, porque luego de prestar sus servicios en actividades de alto riesgo, quedarían en estado vulnerable, junto con sus familias, a sufrir agresiones, incluso fatales; con el consecuente aislamiento de los ámbitos social, profesional y otros, que ello produce, porque la independencia y autonomía que tienen como garantía esos encargos, pero también como obligación, incrementan la dificultad para que una persona que deja alguna de esas actividades, se reincorpore a actividades productivas, y de ahí una justificación adicional para considerar que la norma impugnada se encuentre alineada al respeto de derechos humanos concretos.

• En lo tocante **al artículo 101 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado**, tiene como nota distintiva que las prerrogativas que confiere en forma directa el ordinal 100, por cuanto a los fiscales regionales y especializados, puedan ser otorgados a las personas que ocupen dichos cargos, pero en forma regulada por acuerdo del fiscal general, porque son unidades de investigación de menor exposición de riesgo, y porque además abonan a los servidores públicos a aplicarse con mayor rigor al combate eficaz de la delincuencia, con el incentivo de que en esa medida podrán gozar de la misma protección personal y económica, en sus esfuerzos diarios tienen resultados que se asimilan a ese alto riesgo.

Con la connotación de no ser automática, como lo plantea la accionante en sus conceptos de invalidez, sino discrecional, para incentivar su eficacia, partiendo de la base de la especial naturaleza de las acciones en materia de segu-



ridad pública, por lo que no se les puede catalogar como servidores públicos de confianza y al efecto invoca la tesis 2a. VII/2017 (10a.), intitulada: "SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. EL ARTÍCULO 73, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, ES CONSTITUCIONAL AL PREVER QUE TODOS LOS ELEMENTOS DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES EN LOS TRES ÓRDENES DE GOBIERNO QUE NO PERTENEZCAN A LA CARRERA POLICIAL NI AL SERVICIO DE CARRERA, SERÁN CONSIDERADOS TRABAJADORES DE CONFIANZA."

- En lo relativo a la exclusión de servidores públicos del Estado, por cuanto hace a tales prerrogativas, los derechos a la igualdad, no discriminación e igualdad de oportunidades, incluso, el derecho a la legalidad y seguridad jurídica en la modalidad de correcta procuración de justicia (no a la administración de justicia como erróneamente se refiere en el cuarto concepto de invalidez que se atiende), se encuentran intocados, porque se parte de que se da un trato igual a los iguales, y desigual a los desiguales, de donde es claro que los servidores públicos no adscritos al servicio de seguridad pública, no se encuentran en el mismo plano de igualdad, en razón de sus actividades.

Respecto de los servidores públicos de la misma fiscalía, afectos a labores de investigación criminal y a los procedimientos judiciales de enjuiciamiento oral, desconoce el accionante que en la misma Ley Orgánica de la Fiscalía General, título segundo, artículos 71, 72 y 73, se implementa el servicio civil, con el establecimiento de los derechos al ingreso, permanencia, crecimiento y ascensos, entre otros, mismos que serán desarrollados en el reglamento de servicio, conforme lo establece el último párrafo del tercer numeral citado, con la mención que a esa fecha estaba corriendo el plazo para que la Fiscalía General del Estado, por conducto de su titular, emitiera el señalado reglamento, en términos de las disposiciones transitorias quinta y sexta del Decreto 3248, por el que se expidió el ordenamiento en cita.

En forma adicional, el artículo 91, fracción I, refuerza el derecho al personal de la fiscalía para participar en cursos de capacitación, actualización y especialización correspondientes, así como acceder a estímulos y reconocimientos cuando su conducta y desempeño lo ameriten; y de acuerdo a las disposiciones jurídicas aplicables y la disponibilidad presupuestal, fracción V, eventualmente, los servidores públicos que el accionante refiere como discriminados



cuentan con la posibilidad de tener prerrogativas atendiendo a su desempeño en sus actividades, como también el derecho a participar en los concursos de ascenso y a un trato digno y respetuoso por sus superiores jerárquicos, a que se contraen las fracciones V y VI del mismo ordinal.

Además de la creación del Instituto de Procuración de Justicia, Escuela de Investigación, para la capacitación y especialización, tanto de los servidores públicos de la fiscalía, como personas externas, con la finalidad de profesionalizar sus labores para acrecentar su grado de eficacia, eficiencia y calidad, lo que se traduce en la existencia de condiciones objetivas para que cada servidor público de la institución, agentes del Ministerio Público, policías de investigación criminal, peritos y demás personal, tengan una carrera ministerial que les incentive a su desarrollo personal y profesional para alcanzar mejores condiciones, propias de la naturaleza que distingue al servicio público en lo general, como al servicio de seguridad pública en lo particular.

Así, contrario a los argumentos de invalidez expuestos, el Congreso del Estado de Morelos ejerció su libertad de configuración legislativa en el diseño de las normas cuestionadas y al efecto invoca, a contrario sensu, la jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), intitulada: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS."

SEXTO.—Informe rendido por el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos, a través del consejero jurídico y representante legal, donde señaló:

- La acción de inconstitucionalidad es improcedente respecto del artículo 32, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, al actualizarse la hipótesis prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los ordinales 60 y 65 de la ley reglamentaria, en virtud de la extemporaneidad con la que se pretende ejercer.

Lo anterior derivado de que el numeral cuestionado sólo tiene por objeto reproducir el texto del artículo 79-B de la Constitución Estatal, reformado por Decreto 2611, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5591,



de cuatro de abril de dos mil dieciocho, sin que en su momento la Comisión de Derechos Humanos de la entidad hubiese acudido ante este Alto Tribunal a solicitar la declaración de invalidez, y es notorio que el término legal ha fenecido en exceso.

Consecuencia de ello, debe decretarse el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad, acorde con lo dispuesto por el artículo 20, fracción II, de la ley de la materia.

- Facultad del fiscal general del Estado de Morelos de designar libremente a la persona que ocupará la titularidad de la Fiscalía Anticorrupción. El accionante inadvierte que en la expedición de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos resultó necesario regular la existencia de la Fiscalía General integrada, entre otras unidades administrativas, por la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, cuyo titular fuera designado por el fiscal general, en los mismos términos en que se realizó en las Constituciones Políticas de los órdenes Federal y Estatal.

Aunado a lo anterior, en el marco de la creación de los sistemas nacional y estatal anticorrupción y el papel preponderante de las Fiscalías Especializadas en Combate a la Corrupción, es indispensable permitir a los fiscales generales ejercer la libre designación de los titulares de las Fiscalías Especializadas, por corresponder a cargos de mayor jerarquía, cuya designación obedece a razones de estricta confianza, confidencialidad, seguridad y alta especialidad en las funciones que desempeñan, al efecto invoca la jurisprudencia 2a./J. 19/2016 (10a.), que lleva por rubro: "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. JUSTIFICACIÓN EN LA DIFERENCIA DE TRATO ENTRE LOS PERTENECIENTES AL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LOS DE LIBRE DESIGNACIÓN."

De ahí que el texto cuestionado se ajusta plenamente al artículo 102, apartado A, fracción VI, tercer párrafo, de la Constitución Federal; además, **respetar los derechos a la igualdad y a la no discriminación**, pues no excluye a profesionista alguno que desee acceder al cargo, siempre y cuando acredite todos y cada uno de los requisitos necesarios para ello, previstos en el artículo 77 de la



Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, por lo que su designación deberá ajustarse a esos parámetros.

En relación con la característica de discrecionalidad, se trata de una facultad soberana que constituye una excepción a los derechos humanos de igualdad y audiencia, establecida constitucionalmente; al efecto, remite al contenido de las jurisprudencias P./J. 11/2012 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.) y 1a./J. 66/2015 (10a.), de rubros: "DERECHO A SER VOTADO. REQUISITOS PARA EL ACCESO A CARGOS PÚBLICOS DE ELECCIÓN POPULAR PREVISTOS POR LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO." e "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTenga UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO."

• **Prerrogativas otorgadas a los fiscales generales anticorrupción y antisequestros, así como a los titulares de las Fiscalías Especializadas y Regionales por los servicios prestados a la institución.** Las prerrogativas previstas en el cuestionado artículo 100 no resultan irrazonables, tienen como finalidad la salvaguarda de la integridad física de los funcionarios y el de sus familias ante la atención de asuntos relacionados con conductas de secuestro, extorsión, desaparición forzada, narcomenudeo, entre otras, que como es del dominio público cuentan con una extraordinaria capacidad económica y de corrupción, derivado de actividades criminales, y que con la nueva consolidación para las fiscalías mencionadas, se pueden generar reacciones nocivas y de peligro en contra de los titulares o sus familias.

Así, resulta indispensable que a los titulares de tales fiscalías se les provea de un apoyo institucional extraordinario, pues de tal manera se podrá garantizar a la sociedad que no desista en el combate frontal a la delincuencia y la corrupción. Con lo cual, lejos de perjudicar a la sociedad y vulnerar derechos de los ciudadanos, puede traducirse en beneficio, pues aquellos a quienes la ley les encomienda la persecución de los delitos de alto impacto, podrán tomar las decisiones que sean necesarias sin miedo a represalias en lo futuro; con esto además, se garantiza que los exservidores públicos, al tener un apoyo económico no incurrirán en la utilización de las relaciones generadas a lo largo de su gestión administrativa en tanto reencuentran fuentes para su manutención.



Incluso, en derecho laboral cuando un trabajador debe desempeñar actividades riesgosas, la autoridad administrativa regula cómo debe actuar el patrón, con independencia de que también resulta de explorado derecho que aquellos trabajadores que ponen en mayor riesgo su vida, les es recompensado con mayor salario. Al respecto, las normas oficiales mexicanas que emite la Secretaría del Trabajo y Previsión Social determinan las condiciones mínimas necesarias para la prevención de riesgos de trabajo y se caracterizan porque se destinan a la atención de factores de riesgo, a los que pueden estar expuestos los trabajadores.

En el caso de la milicia, aparece el haber de retiro, entendido como la prestación económica vitalicia a que tienen derecho los militares cuando satisfacen los requisitos fijados por la ley para ser retirados del servicio activo. Lo anterior, como se fija en la jurisprudencia 2a./J. 64/2010, intitulada: "MILITARES. LA COMPENSACIÓN GARANTIZADA NO ES PARTE INTEGRANTE DEL HABER DE RETIRO AUNQUE SE DEMUESTRE QUE SE PERCIBÍA POR EL ELEMENTO CUANDO ESTUVO EN ACTIVO."

- En un último aspecto, sobre el artículo 101 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, el cual señala que las prerrogativas previstas en el numeral 100 podrán otorgarse a los fiscales regionales y especializados; sin embargo, las mismas se regularán en los términos, condiciones y plazos que se determinen por el fiscal general mediante la expedición de un acuerdo.

Tal distinción se entiende porque esas fiscalías son unidades de investigación de menor exposición de riesgo, de ahí que surja la necesidad de regular cuestiones específicas mediante el acuerdo que deberá emitir el fiscal general; empero, no por tal situación el contenido del artículo resulta discriminatorio por una parte y, por la otra, no es dable afirmar que ello provoca incertidumbre.

En otro aspecto, relacionado con la supuesta exclusión de otros servidores públicos del Estado, es menester referir que en la especie aplica el principio relativo a otorgar un trato igual a los iguales y desigual a los desiguales; en razón de que los funcionarios que no se encuentran adscritos al servicio de seguridad pública están en un plano muy distinto al de aquellos que sí ejercen acciones



que ponen en riesgo su integridad física personal y no sólo la de ellos, sino también la de sus familias.

SÉPTIMO.—**Acuerdos que tienen por formulados los alegatos.** Mediante autos de **veintiuno de septiembre y uno de octubre de dos mil dieciocho**, el Ministro instructor ordenó agregar a los autos los escritos, a través de los cuales el **presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos** y la **directora general de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería Jurídica y delegada del Poder Ejecutivo de Morelos** formularon alegatos.

OCTAVO.—**Cierre de instrucción.** En el proveído de **quince de octubre de dos mil dieciocho** se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

Sin embargo, el **doce de febrero de dos mil diecinueve**, se requirió por última ocasión al Poder Legislativo del Estado de Morelos para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas generales cuya inconstitucionalidad se reclama; a lo que se dio cumplimiento el veintiuno siguiente, consecuencia de ello, por acuerdo de **veintidós de febrero en cita** se ordenó agregarlos al sumario y el asunto quedó en condiciones de emitir la resolución correspondiente.

El ocho de noviembre de dos mil diecinueve, dado el sentido de la propuesta, previo dictamen del Ministro ponente, el presidente de este Tribunal Supremo ordenó remitir el asunto a la Segunda Sala para su resolución, lo que derivó en que el Ministro presidente de este órgano colegiado el **quince** siguiente se avocara a su conocimiento y resolución, de manera que el proyecto respectivo fue listado para discutirse en la sesión correspondiente al **cuatro de diciembre** de esa anualidad, se continuó en las siguientes sesiones y en la relativa al **quince de enero de dos mil veinte** se acordó enviar el expediente en que se actúa al Pleno para su resolución.

Así, en proveído de **diecisiete de ese periodo**, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó **radicar** el asunto en Pleno y ordenó devolver los autos al Ministro ponente para la elaboración del proyecto respectivo.



Finalmente, por acuerdo de **seis de febrero de dos mil veinte**, se tuvo a Raúl Israel Hernández Cruz como **presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos**.

### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Norma Fundamental y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad en la presentación de la demanda.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,<sup>1</sup> tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales**, contados a partir del siguiente al en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora, **el decreto** por el que se modificaron los artículos 32, párrafo primero, 100 y 101 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, materia de impugnación, **se publicó** en el Periódico Oficial de ese Estado, el **miércoles once de julio de dos mil dieciocho**, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad inició el **jueves doce siguiente** y venció el **viernes diez de agosto de esa anualidad**.

<sup>1</sup> Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados 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."



Entonces, si el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos fue presentado el **nueve de agosto de dos mil dieciocho**, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte del reverso de la foja ocho del expediente en que se actúa, resulta evidente su oportunidad.

TERCERO.—**Legitimación del promovente.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es del tenor siguiente:

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

"...

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

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

"...

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

En la presente acción de inconstitucionalidad la demanda fue suscrita por **Jorge Arturo Olivares Brito**, presidente de la Comisión de Derechos Humanos



del Estado de Morelos, carácter que acreditó con la copia certificada del decreto de designación emitido por el Congreso Local del Estado de Morelos y el nombramiento, ambos de **veintidós de marzo de dos mil dieciséis**, mediante el primero, el Pleno del Congreso del Estado de Morelos lo eligió para desempeñar tal cargo hasta el veintidós de marzo de dos mil diecinueve, documentos que obran a fojas 10 a 62 del expediente.

En consecuencia, debe decirse que el presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la entidad está facultado para promover la acción de inconstitucionalidad contra la reforma de la **Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos**, incluida en el decreto publicado en el Periódico Oficial Local el **once de julio de dos mil dieciocho**.

Cabe señalar que el **seis de febrero de dos mil veinte**, se tuvo a Raúl Israel Hernández Cruz como actual **presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos**.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Previo al estudio de fondo del asunto, se deben analizar las causas de improcedencia hechas valer por las partes o que de oficio se adviertan, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, acorde a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

**A.** En principio se atiende que el **Poder Ejecutivo** y el **Congreso, ambos del Estado de Morelos**, aducen que respecto del **artículo 32, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía Estatal**, se debe considerar actualizada la hipótesis prevista en los artículos 19, fracción VIII,<sup>2</sup> en relación con el 59,<sup>3</sup> 60<sup>4</sup> y

<sup>2</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

<sup>3</sup> "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

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

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



65<sup>5</sup> de la ley reglamentaria en la materia, dado que **se trata de una reiteración del último párrafo del artículo 79-B de la Constitución Política Estatal**, adicionado el cuatro de abril de dos mil dieciocho, **sin que hubiese sido impugnado oportunamente**; de ahí que, **dada la extemporaneidad** con la que se busca la declaración de invalidez, lo procedente es sobreeser en lo conducente, resultando relevante atender el principio de jerarquía normativa constitucional.

**No se actualiza** la causa de improcedencia hecha valer, en principio, porque se trata de porciones normativas que pertenecen a legislaciones diversas, producto de procesos legislativos diferentes.

En efecto, mientras que el **último párrafo del artículo 79-B de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**, se adicionó mediante Decreto Número 2611 publicado en el Periódico Oficial "**Tierra y Libertad**", número 5591, alcance, de **cuatro de abril de dos mil dieciocho**; y no forma parte de la solicitud de invalidez en la presente acción.

El **artículo 32, párrafo primero**, tuvo su origen en la iniciativa presentada por diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática que culminó con el Decreto 3248, publicado en el Periódico Oficial de la entidad Número 5611, el **once de julio de dos mil dieciocho**, por el que se expidió **la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, que sí fue impugnada en la presente vía**.

De ahí que, si bien la facultad otorgada al fiscal general del Estado de Morelos para designar al fiscal especializado en combate a la corrupción tiene su origen en el último párrafo del artículo 79 B de la Constitución Estatal, por tratarse de normas pertenecientes a diversas legislaciones, resultado de procesos legislativos distintos, cada una de ellas es impugnabile por sus propios méritos.

<sup>5</sup> "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 sobreesimiento 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."



**B.** Por otra parte, de oficio, este Alto Tribunal, advierte que respecto de **los artículos 100 y 101 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, se actualiza** la causa de improcedencia establecida en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, que textualmente dispone:

"Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

Es decir, la controversia constitucional es improcedente cuando han cesado los efectos de la norma general o el acto impugnado, lo cual implica que dejaron de surtir efectos jurídicos.

Causa de improcedencia que resulta aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, acorde con lo dispuesto por el artículo 65 de la misma ley, el cual prevé las causas de improcedencia que se establecen en el artículo 19, con excepción de determinados supuestos, a saber:

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

"Las causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad."

Entonces, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, es dable afirmar que la causa de improcedencia prevista en el invocado artículo 19, fracción V, se actualiza cuando dejan de producirse los efectos de la norma general cuya invalidez se demanda, al constituir ésta el único objeto de análisis en este medio de control constitucional.



Sobre el tema, este Tribunal Pleno ha establecido que deben satisfacerse dos aspectos, el primero de carácter formal, consistente en haber llevado a cabo un procedimiento legislativo; y, el segundo, de carácter material, consistente en que el cambio sea de fondo, es decir, que impacte en el sentido o alcance normativo, tal como se desprende de la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), que textualmente establece:

"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."<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Corresponsdiente a la Décima Época, con número de registro digital: 2012802, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, materia común, página 65.



En el caso, el accionante solicita la invalidez de los artículos 100 y 101 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicada mediante Decreto 3248, en el Periódico Oficial de la entidad número 5611 de once de julio de dos mil dieciocho, los cuales establecen:

"Sección quinta.

"De las prerrogativas por servicios prestados.

"Artículo 100. Los fiscales general, anticorrupción y antisequestro, con el fin de salvaguardar su integridad física y la de sus familias, a partir de que dejen el cargo por cualquier motivo, contarán con el mismo dispositivo de seguridad que tuvieron asignado durante el ejercicio de sus funciones, por el mismo tiempo de su desempeño, percibiendo también el equivalente al cincuenta por ciento de su último salario neto, en forma vitalicia.

"Lo anterior sin perjuicio de sus derechos jubilatorios y pensionarios adquiridos."

"Artículo 101. Los titulares de las demás Fiscalías Especializadas y Regionales tendrán derecho a las prerrogativas señaladas en el artículo anterior, en los términos, plazos y condiciones que establezca en acuerdo el fiscal general."

Ahora, el **veintidós de mayo de dos mil diecinueve** se publicó en el mismo medio de difusión estatal el Decreto Número Doscientos Cuarenta y Dos, por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, entre otras,<sup>7</sup> concretamente el artículo 100 que fue objeto de la presente acción de inconstitucionalidad, quedando de la siguiente forma:

"Artículo 100. Los fiscales general, anticorrupción y antisequestro, con el fin de salvaguardar su integridad física y la de sus familias, a partir de que dejen el cargo por cualquier motivo, contarán con el mismo dispositivo de seguridad

<sup>7</sup> Disposiciones transitorias...

"Segunda. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos."



que tuvieron asignado durante el ejercicio de sus funciones, por el mismo tiempo que desempeñaron sus respectivos cargos; transcurrido dicho plazo, este irá disminuyendo o será retirado definitivamente, en razón de lo que acuerde el fiscal general, de acuerdo a las circunstancias personales y de riesgo de cada ex funcionario.

"El fiscal en retiro tiene el derecho de portación de arma oficial de forma vitalicia, siempre y cuando cumpla con las formalidades que establecen las leyes aplicables."

En la reforma que sufrió el numeral reproducido, se modifican las prerrogativas otorgadas por los servicios prestados a los fiscales generales, anticorrupción y antisequestros, en principio, respecto de la consistente en mantener: **"el mismo dispositivo de seguridad que tuvieron asignado durante el ejercicio de sus funciones, por el mismo tiempo de su desempeño"**, se agrega que: **"transcurrido dicho plazo, este irá disminuyendo o será retirado definitivamente, en razón de lo que acuerde el fiscal general, de acuerdo a las circunstancias personales y de riesgo de cada ex funcionario"** y se elimina aquella consistente en **"percibiendo también el equivalente al cincuenta por ciento de su último salario neto, en forma vitalicia. Lo anterior sin perjuicio de sus derechos jubilatorios y pensionarios adquiridos."**

Reforma que impacta en el artículo 101, que si bien no sufrió modificación alguna, sí se encuentra regido de manera principal por aquél, en tanto señala que **"Los titulares de las demás Fiscalías Especializadas y Regionales tendrán derecho a las prerrogativas señaladas en el artículo anterior, en los términos, plazos y condiciones que establezca en acuerdo el fiscal general."**, de ahí que, la modificación que hizo el legislador en el artículo 100 le afecta de forma directa.

En este contexto, es dable sostener que el requisito sobre el cumplimiento de los criterios formal y material, contenidos en la jurisprudencia citada en párrafos precedentes, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo que conduce al sobreseimiento por cesación de efectos, se encuentran satisfechos, en tanto las normas impugnadas a las que se ha hecho referencia fueron modificadas a través del procedimiento legislativo correspon-



diente y los cambios de que fueron objeto impactan en el sentido normativo, al variar su contenido y alcance.

En consecuencia, debe **sobreseerse** en el presente asunto respecto de estos artículos, con fundamento en la fracción II del artículo 20 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>8</sup> al resultar fundada la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 del propio ordenamiento.

QUINTO.—**Fijación de la litis.** Consecuencia de lo anterior, la materia de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad se constriñe en resolver si asiste o no razón a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos cuando sostiene que el **artículo 32, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de esa entidad** es contrario a la Norma Fundamental, a partir de los argumentos siguientes:

•**Primero.** El **derecho a la igualdad** se ve transgredido porque se otorga al fiscal general la facultad de designar discrecionalmente al fiscal anticorrupción, con lo cual se impide que otras personas interesadas y con diversas aptitudes cognitivas y de competencias puedan ser consideradas a través de un proceso objetivo e imparcial para ocupar y desempeñar ese puesto público.

Además, la discrecionalidad otorgada demerita y opaca la imparcialidad en la designación del titular de la Fiscalía Anticorrupción, contrariando los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito, que rigen el Sistema Nacional Anticorrupción, así como las bases contenidas en el artículo 36 del mismo ordenamiento legal.

•**Segundo. Derecho a no ser discriminado.** Considera el promovente que la reforma al artículo 32 excluye a otras personas interesadas en ejercer el dere-

<sup>8</sup> "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."



cho a competir mediante el proceso respectivo y desempeñar el cargo de fiscal anticorrupción, dada la facultad discrecional que otorga para su designación.

• **Tercero. Derecho a la igualdad de oportunidades.** La discrecionalidad cuestionada niega toda posibilidad a las personas de acceder a la oportunidad de competir en igualdad de circunstancias para desarrollarse social, laboral y profesionalmente, donde se aprecien sus conocimientos y aptitudes, creándose un efecto negativo de desventaja, porque a través de una disposición de carácter infraconstitucional se niega el goce y ejercicio del derecho a competir.

• **Cuarto. Derecho a la legalidad y seguridad jurídica en la modalidad de la adecuada administración y procuración de justicia.** Se provoca incertidumbre al pretender incumplir los mandatos constitucionales que caracterizan la investigación, persecución de los delitos y la función anticorrupción, mermando la eficacia del servicio institucional con el cual debe satisfacerse ese derecho fundamental.

Esto es, el argumento toral va encaminado a cuestionar la actuación del legislador local, porque a juicio del accionante, **al otorgar al fiscal general la facultad de designar libremente al fiscal anticorrupción, dejó de observar los principios de igualdad, no discriminación e igualdad de oportunidades, en perjuicio de otras personas interesadas en ocupar el cargo.**

SEXTO.—**Análisis de fondo.** Para llevar a cabo el estudio correspondiente, de inicio se atiende que el Constituyente Federal dejó a cargo del Congreso de las entidades federativas la facultad de organizar la procuración de justicia, a partir del respeto a los principios fundamentales y observando los derechos humanos; así se desprende de lo dispuesto por la fracción IX del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

(Reformado, D.O.F. 17 de marzo de 1987)

"Artículo. 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.



"Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

(Adicionada, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos."

De ahí que **las Legislaturas Locales tienen libertad de configuración legislativa** para establecer los términos y requisitos en que habrán de designarse a los funcionarios en el organismo encargado de la procuración de justicia, siempre que al hacerlo observen los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y con respeto a los derechos humanos.

En lo conducente, se estima oportuno invocar la jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), intitulada: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS."<sup>9</sup>

En el caso, como antecedentes legislativos de la norma cuestionada, se pueden enumerar los siguientes:

1. Dentro del marco de entrada en vigor del nuevo sistema acusatorio, surgió la actual institución de la Fiscalía General de la República; concretamente el

<sup>9</sup> Correspondiente a la Décima Época, con número de registro digital: 2012593, sustentada por el Pleno, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, materia constitucional, página 52, de texto: "Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquella se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales."



**diez de febrero de dos mil catorce**, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, entre ellas, el artículo 102, apartado A,<sup>10</sup> donde el Constituyente Federal otorgó a la Fiscalía General de la República el rango de organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, fortaleciendo así el sistema de procuración de Justicia Federal.

Al mismo tiempo, **confirió al fiscal general la facultad de nombrar y remover a los fiscales especializados** en materia de delitos electorales y **de combate a la corrupción**.

<sup>10</sup> "Artículo 102. ...

"A. El Ministerio Público se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

"Para ser fiscal general de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

"El fiscal general durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

"...

"Corresponde al Ministerio Público la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

"La Fiscalía General contará, al menos, con las Fiscalías Especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el fiscal general de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

"La ley establecerá las bases para la formación y actualización de los servidores públicos de la fiscalía, así como para el desarrollo de la carrera profesional de los mismos, la cual se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

"El fiscal general presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión.

"El fiscal general de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones."



En el artículo décimo sexto transitorio de la reforma en cuestión,<sup>11</sup> se estableció que entraría en vigor al tiempo que expidiera las normas secundarias el Congreso de la Unión, y siempre que se hiciera la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

2. Otra reforma constitucional que trasciende en el presente estudio es la publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, donde se implementó el Sistema Nacional Anticorrupción como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos, y en los artículo 113, último párrafo, y 73, fracción XXIV, se establece:

"Artículo 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:

"...

"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."

<sup>11</sup> "Décimo sexto. Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del procurador general de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al fiscal general de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero, de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República. El procurador general de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este decreto fiscal general de la República por el tiempo que establece el artículo 102, apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo."



"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Reformada, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"XXIV. Para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución."

De lo transcrito deriva, en lo conducente, que entre las bases mínimas para el cumplimiento del objeto, se previó que las entidades federativas establecieran sistemas locales anticorrupción a fin de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Además de la facultad del Congreso para emitir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción dentro del plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional.<sup>12</sup>

Al fallar la acción de inconstitucionalidad 119/2017,<sup>13</sup> se hizo referencia al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda, sobre la minuta con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, que dio origen a la reforma constitucional en comento y que en la parte que interesa dice:

<sup>12</sup> "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."

<sup>13</sup> Resuelta el martes catorce de enero de dos mil veinte, en esta parte no hubo desacuerdo, el engrose se encuentra pendiente.



"Décima cuarta. En el ámbito de las facultades del Poder Legislativo Federal para expedir normas legales inherentes a la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, es ...

"En efecto, es menester contar con marco normativo de carácter general, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud de que se debe dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento. En ese sentido, la ley general que expida el Congreso de la Unión deberá sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.

"...

"En ese sentido, estas Comisiones Unidas coincidimos con el ánimo de la H. Colegisladora en cuanto a que el combate a la corrupción debe ser atendido desde nuestra Ley Fundamental como una facultad concurrente, ya que así se insertará dentro del contexto del federalismo cooperativo, en la que existirá –como es el caso de la seguridad pública y otras materias– la obligación constitucional para todas las instancias de gobierno de coordinar esfuerzos para la consecución de un fin común que es abatir y prevenir la corrupción en el Estado Mexicano, bajo una ley general expedida por el Congreso de la Unión.

"Décima quinta. Desde las primeras consideraciones de este apartado, estas Comisiones Unidas hemos hecho énfasis en que nos encontramos ante una propuesta de un Sistema Nacional. Es preciso abordar ahora con mayor sistema las previsiones implícitas en la reforma para las entidades federativas de la República.

"En sí, la previsión toral se contiene en el propuesto párrafo segundo del artículo 113 constitucional, en el sentido de que '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.'. En otras palabras, que en el ámbito local es menester replicar los principios que dan forma al Sistema Anticorrupción y al rediseño de sus correspondientes pilares institucionales.



"En el caso de los Estados de la Unión, corresponderá al ámbito de los Órganos Revisores de sus Constituciones adoptar las previsiones homologas correspondientes a las propuestas de modificaciones que se hacen a la Ley Fundamental de la República. Para ello, sin demérito del modelo general, existen algunas previsiones particulares."

A partir de lo anterior, se llegó a la conclusión de que el Constituyente Permanente estimó necesario contar con un **marco normativo de carácter general**, expedido por el Congreso de la Unión, en virtud que se debía dotar al Sistema Nacional Anticorrupción de los elementos idóneos para su adecuado funcionamiento; dicha ley debía sentar las bases de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno a fin de permitir la articulación de esfuerzos hacia el objetivo de prevenir, combatir y sancionar la corrupción, lo cual debía ser confrontado desde la Ley Fundamental como una **facultad concurrente**, ya que así se insertaría dentro del contexto del federalismo cooperativo en el que existiera la **obligación constitucional** para todas las instancias de gobierno **de coordinar esfuerzos para** la consecución de un fin común, que es **abatir y prevenir la corrupción** en el Estado Mexicano, bajo una ley expedida por el Congreso de la Unión.

Respecto de las previsiones a cargo de las entidades federativas de la República, detalló que la fórmula total se contenía en el párrafo segundo del artículo 113 constitucional, en el sentido de que **"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."** En otras palabras, que en el ámbito local es menester replicar los principios que dan forma al Sistema Anticorrupción y al rediseño de sus correspondientes pilares institucionales.

**3. La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción** fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el **dieciocho de julio de dos mil dieciséis**, y en su artículo 1, precisa que tiene por objeto 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 previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.



Y, en el ordinal 36, señala que las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los sistemas locales atendiendo, entre otras bases, que deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esa ley otorga al Sistema Nacional.<sup>14</sup>

**4. La Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República** fue publicada en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el **catorce de diciembre de dos mil dieciocho**, de la cual es oportuno destacar que en la fracción VIII del artículo 19 **prevé la facultad del titular de ese órgano público autónomo para nombrar y remover a los titulares de las Fiscalías Especializadas en los términos señalados en la Norma Fundamental**.<sup>15</sup>

Y la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República se realizó mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil dieciocho.<sup>16</sup>

**5.** De manera paralela a las reformas federales relacionadas anteriormente, el Congreso **del Estado de Morelos** llevó a cabo diversos actos legislativos, entre los más destacados, el **diecinueve de marzo de dos mil catorce**, emitió el Decreto Número Mil Doscientos Noventa y Seis, publicado en el Periódico Oficial, que reforman y adicionan diversas disposiciones de su Constitución Política, entre ellas el artículo 79-A, con el cual incorporó la existencia de la Fiscalía General del Estado de Morelos, dotada de autonomía de gestión, técnica y de

<sup>14</sup> "Artículo 36. Las leyes de las entidades federativas desarrollarán la integración, atribuciones, funcionamiento de los sistemas locales atendiendo a las siguientes bases:

"I. Deberán contar con una integración y atribuciones equivalentes a las que esta ley otorga al Sistema Nacional."

<sup>15</sup> "Artículo 19. Facultades de la persona titular de la Fiscalía General de la República

"...

"VIII. Nombrar y remover a las personas titulares de las Fiscalías Especializadas en los términos señalados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los demás fiscales que considere pertinente, así como otros servidores públicos adscritos a la fiscalía."

<sup>16</sup> "Declaratoria. El Congreso de la Unión declara la entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, de conformidad con el primer párrafo del artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014."



ejercicio y aplicación del gasto público que le asigne el Congreso del Estado en el presupuesto anual correspondiente. Su titular será el fiscal general del Estado.<sup>17</sup>

En el artículo transitorio segundo se previó que la entrada en vigor sería en la misma fecha en que lo hicieran las normas secundarias que al efecto expidiera el Congreso Local.<sup>18</sup>

6. Posteriormente, expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, en la publicación del Periódico Oficial de **veintiséis de marzo de dos mil catorce**, donde se regulan las atribuciones de la Fiscalía General, la cual entró en vigor al día siguiente, conforme a su artículo primero transitorio.

7. Por Decreto Dos Mil Seiscientos Once, publicado en el Periódico Oficial **el cuatro de abril de dos mil dieciocho**, se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, con el propósito de fortalecer al Poder Judicial del Estado, entre ellas, se adicionó un párrafo final al artículo 79-B **con el fin de precisar desde rango constitucional la existencia de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción**, como parte de la Fiscalía General, quien a su vez designará al titular de aquella. Y se prevé también que las facultades, autonomía técnica, así como competencias de esa fiscalía especializada se establecerán en la ley.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> "Artículo 79-A. El ejercicio de las funciones del Ministerio Público se realizará por medio de la Fiscalía General del Estado de Morelos, la que estará dotada de autonomía de gestión, técnica y de ejercicio y aplicación del gasto público que le asigne el Congreso del Estado en el presupuesto anual correspondiente. Su titular será el fiscal general del Estado. En el Decreto del Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, la asignación de recursos destinados a la Fiscalía General del Estado nunca será menor a la que le haya correspondido en el ejercicio fiscal del año anterior."

<sup>18</sup> "Segundo. Una vez aprobado por el Constituyente Permanente, las reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado por las que se crea la Fiscalía General del Estado, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso del Estado."

<sup>19</sup> "Artículo 79-B. ...

"a) a la e) ...

"I. a la VI. ...

"La Fiscalía General se integrará con la estructura que establezca su ley orgánica, y con una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, cuyo titular será designado por el fiscal general. Dicha Fiscalía Especializada será integrante del Sistema Estatal Anticorrupción y sus facultades, autonomía técnica, así como competencias se establecerán en la ley."



En la exposición de motivos se lee:

"Ello en virtud de que, a nivel nacional, la Constitución Federal en su artículo 102, apartado A, dispone que la Fiscalía General contará, al menos, con las Fiscalías Especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el fiscal general de la República. Por lo que a fin de respetar un esquema similar al planteado para la Federación, se propone esta modificación; sobre todo con miras a que la armonización prevalezca en este caso en que estamos en presencia de todo un Sistema Nacional Anticorrupción que es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos."<sup>20</sup>

Decreto que conforme a su artículo segundo transitorio entró en vigor al día siguiente de su publicación.<sup>21</sup>

**8. Finalmente, la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos se expide por Decreto Número Tres Mil Doscientos Cuarenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de la entidad Número 5611, el **once de julio de dos mil dieciocho; donde se contiene el artículo 32 impugnado en la presente vía.****

En la exposición de motivos, entre otros aspectos, se estableció la importancia de crear una nueva legislación que fuera congruente con el Texto Constitucional, destacando que las diversas reformas realizadas a partir de dos mil quince han sido con motivo de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, y acorde con éste, del Sistema Estatal Anticorrupción, recapitulando que la finalidad es respetar un esquema similar al planteado para la Federación, sobre todo con miras a armonizar con el Sistema Nacional Anticorrupción.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Último párrafo de la página 9 del Decreto Número Dos Mil Seiscientos Once.

<sup>21</sup> "Segunda. El presente decreto, entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos."

<sup>22</sup> Concretamente en los párrafos primero a cuarto de la página 11 del Decreto 3248 que es el aquí impugnado.



Y, dentro del capítulo **"IV. Valoración de la iniciativa"**, se señala:

"Es de la máxima importancia para las y los que integramos esta dictaminadora, recalcar que en este proyecto se respeta y se refuerza la importancia y la independencia de la Fiscalía Anticorrupción. Todos entendemos la relevancia que implicó para el Constituyente Permanente Local la creación de una Fiscalía de Combate a la Corrupción, integrante de un sistema local anticorrupción que a su vez está constitucionalmente vinculado con un Sistema Nacional. En esa tesitura, el proyecto de nueva ley contempla un capítulo especial para dicha Fiscalía Especializada en el cual se reafirma la autonomía técnica, presupuestal y operativa. Lo anterior en razón de la particularidad de su materia, toda vez que el titular deberá enfrentar los delitos por corrupción de los tres poderes y de la propia Fiscalía General. En ese sentido, se propone garantizarle el cinco por ciento del presupuesto total de la Fiscalía General del Estado de Morelos, con la finalidad de que cuente con personal capacitado y bien remunerado que en verdad logre atacar de manera frontal el fenómeno de la corrupción en nuestro Estado.

"De igual manera, y en atención a lo delicado del encargo, el proyecto de ley contempla la posibilidad de que el fiscal general, el cual se elige de acuerdo a nuestra Constitución Local por medio de un mecanismo muy riguroso que garantiza la pluralidad de poderes y equilibrio de fuerzas en nuestro Estado para nombrarlo, sea precisamente el titular de la Fiscalía General del Estado de Morelos, quien nombre al fiscal anticorrupción por un periodo siete años sin la posibilidad de que vuelva a serlo nuevamente. No obstante, lo más relevante e innovador de la propuesta es que además de que el fiscal general no puede removerlo libremente, los titulares de la Fiscalía General y la Anticorrupción, se irán alternando en los periodos constitucionales, lo cual permitirá una independencia entre ellos y, por lo tanto, una garantía de imparcialidad dentro de la propia institución. Es decir, lo anterior significa un sentido de congruencia con la lógica de la alternancia entre titulares que se ha implementado en los últimos años en nuestro país en algunos órganos colegiados administrativos y jurisdiccionales, así como de las propias con fiscales generales de nueve años, alternados entre diferentes administraciones y varias legislaturas. En conclusión, se cumple con tratar de romper los ciclos políticos, de dotar de libertad a dichos



titulares para ejercer sus funciones con plena independencia obedeciendo única y exclusivamente a la ley."

De esta manera, se destaca la relevancia que implicó para el Constituyente Permanente Local la creación de una Fiscalía de Combate a la Corrupción, integrante de un sistema local anticorrupción, vinculado a su vez, con un Sistema Nacional.

De donde entonces se obtiene, en principio, que **el Estado de Morelos en ejercicio de su libertad de configuración legislativa**, fijó la facultad del fiscal general para designar al fiscal anticorrupción, sin que con ello se advierta, en principio, la contravención de disposiciones fundamentales.

### **Alcance del derecho a la igualdad y no discriminación.**

Sobre el tema, resulta ilustrativo traer a cuenta lo sostenido por **este Tribunal Pleno**, al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2016,<sup>23</sup> donde desarrolló el contenido normativo del artículo 1o. de la Constitución General y el denominado estudio de razonabilidad o igualdad, a fin de precisar los alcances que debe darse al **derecho a la igualdad y no discriminación**, en los términos siguientes:

"El principio de igualdad está previsto en el artículo 1o. de la Constitución General a través de la prohibición de discriminación.<sup>24</sup> Asimismo, el derecho a la igualdad está reconocido en el orden jurídico internacional en los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,<sup>25</sup> en los artículos 2, 3 y 26 del

<sup>23</sup> Por mayoría de nueve votos respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en sus apartados I "El desarrollo jurisprudencial del principio de reinserción social" y II "Alcances del derecho a la igualdad y no discriminación", con voto en contra de la Ministra Luna Ramos; el Ministro Franco González Salas no asistió a la sesión.

<sup>24</sup> "Artículo 1o.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

<sup>25</sup> "Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros."



Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;<sup>26</sup> y por cuanto hace al sistema convencional interamericano destacan el preámbulo y artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre<sup>27</sup> y los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>28</sup>

"La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) señaló en su Opinión Consultiva OC-4/84, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, que:

"La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine

---

"Artículo 2. Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición."

<sup>26</sup> "Artículo 2.1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

"Artículo 3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto."

"Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

<sup>27</sup> "Preámbulo. Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros."

"Artículo II. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna."

<sup>28</sup> "Artículo 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social."

"Artículo 24. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley."



del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza.<sup>29</sup>

**"No obstante, la CoIDH ha establecido que 'no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana'.<sup>30</sup> En este mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos, basándose en 'los principios que pueden deducirse de la práctica jurídica de un gran número de Estados democráticos', advirtió que sólo es discriminatoria una distinción cuando 'carece de justificación objetiva y razonable'.<sup>31</sup>**

**"Asimismo, la CoIDH estableció que:** 'no habrá, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo, siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y que expresen de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de la norma, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana.'<sup>32</sup>

"En los mismos términos esta Suprema Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la cláusula de igualdad y no discriminación, señalando que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de 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,

<sup>29</sup> Opinión Consultiva OC-4/84, del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párrafo 55.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Eur. Court H.R., Case of Willis v. The United Kingdom, Judgment of 11 June, 2002, para. 39; Eur. Court H.R., Case of Wessels-Bergervoet v. The Netherlands, Judgment of 4th June, 2002, para. 42; Eur. Court H.R., Case of Petrovic v. Austria, Judgment of 27th of March, 1998, Reports 1998-II, para. 30; Eur. Court H.R., Case "relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" v. Belgium, Judgment of 23rd July 1968, Series A 1968, para. 34.

<sup>32</sup> Cfr Opinión Consultiva OC-4/84, supra nota 24, párrafo 57.



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.<sup>33</sup> Sin embargo, también se señaló que, no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.<sup>34</sup> Un trato será discriminatorio si la distinción se encuentra injustificada, o en otras palabras si carece de una razón válida desde el punto de vista constitucional.<sup>35</sup>

"Así, la igualdad constituye un principio derivado de la noción de idéntica dignidad de las personas, la cual prohíbe la discriminación en la distribución de derechos. Será discriminatoria la asignación de derechos si éstos se confieren distinguiendo situaciones de manera injustificada.

"Asimismo, cuando el principio de igualdad se materializa en el contenido o en la aplicación de la ley, se le denomina igualdad ante la ley.<sup>36</sup> En esta vertiente, este principio comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el igual tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos.<sup>37</sup> Así, existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes

<sup>33</sup> P./J. 9/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL.". Jurisprudencia del Pleno, localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 112, con número de registro digital: 2012594.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> 1a./J. 87/2015 (10a.), de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO.". Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, con número de registro digital: 2010595.

<sup>36</sup> Ver Bilbao Ubillos, Juan María y Rey Martínez, Fernando, *El principio Constitucional de Igualdad* en la *Jurisprudencia Española*, en "El principio constitucional de igualdad", Miguel Carbonell (compilador), México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2003. Díez-Picazo, Luis María, *Sistema de Derechos Fundamentales*, 2a. edición, Navarra, Civitas, 2005. Rey Martínez, Fernando, ¿De qué hablamos cuando hablamos de igualdad constitucional?, en *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 45 (2011), pp. 167-181.

<sup>37</sup> Guastini, Riccardo, "Breve lección sobre igualdad", *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 4, 2013, p. 34.



son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado.<sup>38</sup>

"De acuerdo con la doctrina especializada, entre la infinidad de formas que puede adoptar la discriminación normativa, las más comunes son la exclusión tácita y la diferenciación expresa.<sup>39</sup> Como su nombre lo indica, la discriminación por exclusión tácita de un beneficio tiene lugar cuando un régimen jurídico implícitamente excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa, lo que suele ocurrir cuando se establece a un determinado colectivo como destinatario de un régimen jurídico, sin hacer mención alguna de otro colectivo que se encuentra en una situación equivalente.

"En cambio, la discriminación por diferenciación expresa ocurre cuando el legislador establece dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes. En este segundo caso, la exclusión es totalmente explícita, toda vez que el legislador crea un régimen jurídico distinto para ese supuesto de hecho o situación equivalente. En este orden de ideas, quien aduce el carácter discriminatorio de una diferenciación expresa busca quedar comprendido en el régimen jurídico del que es excluido y, en consecuencia, que no se le aplique el régimen jurídico creado para su situación.

"Así, para analizar violaciones al principio de igualdad, debe comprobarse que efectivamente el legislador estableció una distinción, ya sea por exclusión tácita o por exclusión expresa. Esto es, debe verificarse se haya excluido a algún colectivo de algún beneficio otorgado a otro colectivo similar, o bien, que se hayan establecido regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho similares.

"Ahora bien, una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción, es necesario establecer si dicha medida se encuen-

<sup>38</sup> González Beilfuss, Markus, Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa, Madrid, CEPC, 2000, p. 24.

<sup>39</sup> *Ibidem*, pp. 29-30.



tra justificada. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir de un análisis de la razonabilidad de la medida,<sup>40</sup> también entendido como test de igualdad.

"Generalmente, el test ordinario de igualdad consiste en establecer la legitimidad del fin, debiendo ser la medida, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita a determinar si existe una relación racional entre el medio elegido por el legislador y el fin que se persigue con la medida. En la doctrina norteamericana se identifica a este test como *rational basis review*.<sup>41</sup>

**"No obstante, esta Suprema Corte ha sostenido en múltiples precedentes que cuando la distinción impugnada se apoya en una 'categoría sospechosa' debe realizarse un test estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.<sup>42</sup> En esos casos, se ha señalado que 'el**

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>41</sup> Sullivan M. Kathleen y Gerald Gunther, *Constitutional Law*, New York, Foundation Press, 2010, p. 500.

<sup>42</sup> Por todos, véase: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 440, tesis: 2a. LXXXIV/2008, tesis aislada, materia constitucional, registro digital: 169489); "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 439, tesis: 2a. LXXXV/2008, tesis aislada, materia constitucional, registro digital: 169490); "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, tesis: P./J. 120/2009, jurisprudencia, materia constitucional, registro digital: 165745); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO." (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, tesis aislada 1a. CII/2010, materia constitucional, registro digital: 163766); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS." (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, tesis: 1a. CIV/2010, tesis aislada, materia constitucional, registro digital: 163768); "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, tesis: 2a./J. 42/2010, jurisprudencia, materia constitucional, registro digital: 164779); "MATRIMONIO ENTRE



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' (**énfasis añadido**).<sup>43</sup>

"En este orden de ideas, una distinción se basa en una categoría sospechosa cuando se apoya en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional: origen étnico, nacionalidad, género, edad, discapacidad, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil 'o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.'. Así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor precisamente porque sobre ellas pesa la *sospecha* de ser inconstitucionales. En estos casos, puede decirse que las leyes que las emplean para hacer alguna distinción se ven afectadas por una *presunción* de inconstitucionalidad.<sup>44</sup> Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

---

PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 873, tesis: P. XXIV/2011, tesis aislada, materia constitucional, registro digital: 161272); "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, tesis: P. VII/2011, tesis aislada, materia constitucional, registro digital: 161364); y, "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, tesis: P./J. 28/2011, jurisprudencia, materia constitucional, registro digital: 161310)

<sup>43</sup> "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESCRITO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)." (Novena Época, registro digital: 169877, Primera Sala, jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, materia constitucional, tesis: 1a./J. 37/2008, página 175)

<sup>44</sup> Sobre la inversión de la presunción de constitucionalidad de las leyes en casos de afectación de intereses de grupos vulnerables, véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, 2a. ed., Madrid, CEPC, 2007, pp. 220-243.



"El test estricto de igualdad supone que en primer término deba examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. Al respecto, la Primera Sala sostuvo en el amparo directo en revisión 988/2004 que cuando se aplica el test de escrutinio estricto para enjuiciar una medida legislativa que realiza una distinción no debe exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible. Dicho de otra forma, la finalidad perseguida no debe ser abiertamente contradictoria con las disposiciones constitucionales. Así, al elevarse la intensidad del escrutinio debe exigirse que la finalidad tenga un apoyo constitucional claro: debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante.

"En la terminología de la jurisprudencia estadounidense, se dice que la medida tiene que perseguir un '*compelling state interest*'.<sup>45</sup> En el ámbito doctrinal se ha señalado que una forma de entender en la tradición continental este concepto podría ser que la medida debe perseguir la satisfacción o protección de un mandato de rango constitucional.<sup>46</sup>

"Luego, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. Así, la medida legislativa debe estar *directamente conectada* con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados. Otra forma de decirlo, sería que la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. En este caso, en la jurisprudencia norteamericana se ha establecido que la medida debe estar '*narrowly tailored*' con la finalidad.

"Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. A esta grada del test se refiere la jurisprudencia norteamericana cuando exige que la distinción legislativa sea '*the least restrictive means*'.

<sup>45</sup> Esta expresión a veces es traducida como "interés urgente". Cfr. Saba, Roberto P., "Igualdad, clases y clasificaciones: ¿Qué es lo sospechoso de las categorías sospechosas?", en Roberto Gargarella (coord.), Teoría y crítica del derecho constitucional, t. II, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2009.

<sup>46</sup> En este sentido, véase Ferreres Comella, *op. cit.*, p. 233.



"Así, en resumen, la aplicación del test de igualdad supone: 1) que se determine si existe una distinción, 2) que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario; y, 3) que se desarrollen cada una de las etapas que supone el test que se ha elegido."

A partir de lo hasta aquí expuesto es que habrá de analizarse si como lo sostiene el accionante, el legislador transgredió los derechos de igualdad y no discriminación con el contenido del **artículo 32, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos**, que establece:

"Artículo 32. Será el fiscal general quien designe libremente al fiscal anticorrupción, por un periodo de siete años, el que iniciará a partir del día siguiente de la toma de protesta de la persona nombrada y concluirá en la fecha señalada en el nombramiento respectivo, el cual deberá publicarse en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'.

"Asimismo, el fiscal general podrá solicitar al Congreso del Estado la remoción del fiscal anticorrupción por las causas graves que establezca la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Morelos o la presente ley, previa audiencia del interesado. La remoción deberá ser aprobada dentro de los diez días posteriores, por la votación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso; de no ser así, se entenderá que no hay remoción y el fiscal anticorrupción continuará en el ejercicio de sus funciones."

En la inteligencia de que la porción normativa cuya invalidez se solicita es concretamente la inicial **"Será el fiscal general quien designe libremente al fiscal anticorrupción"**.

En este contexto, resulta que el numeral cuestionado **no establece distinción alguna entre grupos de ciudadanos que encontrándose en igualdad de circunstancias deban ser tratadas de diferente manera**; ni siquiera prevé quién será designado como fiscal anticorrupción, cuál es el parámetro a seguir para ello o qué cualidades debe cumplir la persona a designar; simplemente deja la responsabilidad de la designación en el fiscal general y precisa que la duración del cargo será por un periodo de siete años, que iniciará a partir del



día siguiente al de la toma de protesta de la persona nombrada y concluirá en la fecha señalada en el nombramiento respectivo, así como la obligación de publicarlo en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad".

Por tanto, **los conceptos de invalidez primero y segundo** que formula la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos **resultan infundados**, porque, contrario a sus afirmaciones, el párrafo primero del artículo 32 que se analiza no impide que las personas interesadas y con diversas aptitudes cognitivas y de competencias puedan ser consideradas a través de un proceso objetivo e imparcial para ocupar y desempeñar el cargo de fiscal anticorrupción; es decir, no contiene un parámetro comparativo que pudiera resultar en una diferencia de trato entre ciudadanos pertenecientes a distintos colectivos, sólo establece la facultad discrecional para su designación, así como el tiempo de duración.

Sin que pueda considerarse que esa discrecionalidad otorgada al fiscal general demerita la imparcialidad en la designación del titular de la Fiscalía Anticorrupción, contrariando los principios que rigen el Sistema Nacional Anticorrupción, porque no se trata de una decisión absoluta, sino sujeta a cumplir los requisitos que el mismo cuerpo legal prevé en el artículo 77,<sup>47</sup> a saber:

- i. Contar con experiencia en materia penal o procesal penal de al menos cinco años, de los cuales al menos uno en materia de delitos de corrupción;
- ii. No estar sujeto a proceso penal; y,
- iii. No haber sido defensor particular o asesor jurídico de sujetos a proceso al momento de su designación.

<sup>47</sup> "Artículo 77. Para ser fiscal anticorrupción se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"I. Contar con experiencia en materia penal o procesal penal de al menos cinco años, de los cuales al menos uno en materia de delitos de corrupción;

"II. No estar sujeto a proceso penal; y,

"III. No haber sido defensor particular o asesor jurídico de sujetos a proceso al momento de su designación.

"En el reglamento se normará la suplencia del fiscal anticorrupción en los casos de ausencia temporal, suplencia que no podrá durar más de noventa días naturales."



Entonces, de la interpretación conjunta de las normas en comento es posible afirmar que para ser designado fiscal anticorrupción es necesario contar con experiencia en materia penal o procesal penal de al menos cinco años, de los cuales al menos uno en materia de delitos de corrupción; que no esté sujeta a proceso penal; y no haya sido defensor particular o asesor jurídico de sujetos a proceso al momento de su designación; y que cualquier persona que cumpla con este perfil puede calificar para tal designación.

En mérito de lo anterior, **también resulta infundado el tercer concepto de invalidez**, donde el accionante aduce transgresión del **derecho a la igualdad de oportunidades**, en la medida que se niega toda posibilidad a las personas de competir en igualdad de circunstancias para desarrollarse social, laboral y profesionalmente, creándose un efecto negativo de desventaja, porque a través de una disposición de carácter infraconstitucional se impide el goce y ejercicio del derecho a competir.

En este punto, se atiende que la comisión accionante se refiere a la **violación al derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas** contenido en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, que establece:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 6 de junio de 2019).

"Artículo. 35. Son derechos de la ciudadanía: ...

(Adicionada, D.O.F. 9 de agosto de 2012).

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

Entonces, es ilustrativo acudir a lo sostenido por el Pleno de este Máximo Tribunal, al resolver la acción de inconstitucionalidad 74/2008,<sup>48</sup> donde al analizar el texto de la Norma Fundamental antes de su reforma,<sup>49</sup> sobre **"el derecho a**

<sup>48</sup> Fallada el doce de enero de dos mil diez por mayoría de ocho votos.

<sup>49</sup> "Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

"...

"II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley."



**ser designado para cualquier empleo o comisión públicos, distintos a los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley", determinó: "... es un derecho de participación que, si bien, es ajeno a la materia electoral, resulta concomitante al sistema democrático, en tanto prevé que los mexicanos que tengan el carácter de ciudadanos de la República puedan acceder a la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cubran las calidades que exijan las leyes."<sup>50</sup>**

Lo relevante para el caso en análisis es que quedó establecido que constitucionalmente se encuentre garantizado el derecho de los ciudadanos a acceder a la función pública, pero sujeto a las calidades que establezca la ley, mismas que deben ser razonables y no discriminatorias. Además, en esa ejecutoria que se trae a cuenta, también se argumentó:

"Asimismo, en la controversia constitucional 38/2003, este Pleno sostuvo que si bien se está ante un derecho de configuración legal, pues corresponde al legislador fijar las 'calidades' en cuestión, su desarrollo no le es completamente disponible, en tanto que la utilización del concepto 'calidades' se refiere a las calidades o perfil de una persona que vaya a ser nombrada en el empleo, cargo o comisión de que se trate, que pueden ser: capacidad, aptitudes, preparación profesional, edad y demás circunstancias, que pongan de relieve el perfil idóneo para desempeñar con eficiencia y eficacia el cargo popular, o bien, el empleo o comisión que se le asigne.

"Concluyéndose que, cuando el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, utiliza el término 'las calidades que establezca la ley', ello se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona, es decir, que tratándose del derecho fundamental de ser votado para todos los cargos de elección popular, o bien, para ser nombrado para cualquier empleo o comisión públicos distintos de aquellos cargos, teniendo las calidades que establezca la ley, la única restricción está condicionada a los aspectos intrínsecos del ciudadano y no así a aspectos extrínsecos a éste, pues no debe pasarse por alto que es condición básica de la vida democrática que el poder público dimane del pueblo y la única forma

---

<sup>50</sup> Página 51.



cierta de asegurar que esa condición se cumpla puntualmente, reside en la participación de los ciudadanos, sin más restricciones o calidades que las inherentes a su persona, esto es, sin depender de cuestiones ajenas."<sup>51</sup>

Derivado de lo anterior, **no existe la violación que** el accionante aduce al **derecho a la igualdad de oportunidades**, porque para **ser nombrado por el fiscal general del Estado de Morelos a efecto de ocupar el cargo de fiscal anticorrupción**, el ciudadano sólo se encuentra sujeto a cumplir **los aspectos intrínsecos** previstos en el artículo 77 del mismo ordenamiento legal, consistente en contar con experiencia en materia penal o procesal penal de al menos cinco años, de los cuales al menos uno en materia de delitos de corrupción; no estar sujeto a proceso penal y no haber sido defensor particular o asesor jurídico de sujetos a proceso al momento de su designación.

Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 100 y 101 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, expedida mediante el Decreto Número Tres Mil Doscientos Cuarenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de julio de dos mil dieciocho, en términos del considerando cuarto de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 32, párrafo primero, en su porción normativa "Será el fiscal general quien designe libremente al fiscal anticorrupción", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, expedida mediante el Decreto Número Tres Mil Doscientos Cuarenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de julio de

<sup>51</sup> Páginas 45 y 46.



dos mil dieciocho, por las razones expuestas en el considerando sexto de esta determinación.

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

**Notifíquese;** haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de la demanda y a la legitimación del promovente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra del criterio del cambio normativo, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en: 1) desestimar las causas de improcedencia aducidas por las autoridades demandadas.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra del criterio del cambio normativo, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en: 2) sobreseer de oficio respecto de los artículos 100 y



101 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, expedida mediante el Decreto Número Tres Mil Doscientos Cuarenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de julio de dos mil dieciocho.

#### **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 en contra de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo al análisis de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 32, párrafo primero, en su porción normativa "Será el fiscal general quien designe libremente al fiscal anticorrupción", de la Ley Orgánica para la Fiscalía General del Estado de Morelos, expedida mediante el Decreto Número Tres Mil Doscientos Cuarenta y Ocho, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de julio de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

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

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

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 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 10 de enero de 2022, 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 65/2018, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

En la sesión celebrada el treinta de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en definitiva la acción de inconstitucionalidad 65/2018, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en contra de los artículos 32, párrafo primero, 100 y 101 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicados el once de julio de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de dicha entidad.

Entre otros aspectos, se abordó el análisis del artículo 32, párrafo primero,<sup>1</sup> de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, respecto del cual se decidió reconocer su validez en la porción normativa "*Será el fiscal general quien designe libremente al fiscal anticorrupción*", en tanto que éste no vulnera el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas.

Al respecto, aun cuando coincido con el reconocimiento de constitucionalidad de la norma señalada, lo cierto es que no comparto algunas de las consideraciones que sustentan tal determinación, ya que –desde mi perspectiva– el engrose omite referirse a lo dispuesto en el artículo 23, punto 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como a los casos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los que éste se ha analizado. Aunado a que, me parece que en la sentencia debió contestarse frontalmente el argumento del cuarto concepto de invalidez de la demanda, relacionado con el derecho de legalidad y seguridad jurídica, en la modalidad de adecuada administración de justicia.

#### <sup>1</sup> Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos

"**Artículo 32.** *Será el fiscal general quien designe libremente al fiscal anticorrupción*, por un periodo de siete años, el que iniciará a partir del día siguiente de la toma de protesta de la persona nombrada y concluirá en la fecha señalada en el nombramiento respectivo, el cual deberá publicarse en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'.

"Asimismo, el fiscal general podrá solicitar al Congreso del Estado la remoción del fiscal anticorrupción por las causas graves que establezca la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Morelos o la presente ley, previa audiencia del interesado. La remoción deberá ser aprobada dentro de los diez días posteriores, por la votación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso; de no ser así, se entenderá que no hay remoción y el fiscal anticorrupción continuará en el ejercicio de sus funciones."



Para una mejor explicación, por un lado, me referiré a las consideraciones que sustentan la sentencia en este tema, para posteriormente ocuparme de exponer las razones por las que respetuosamente me aparto de ellas.

### **A. Posición mayoritaria del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos planteó en su tercer concepto de invalidez que el permitir al fiscal general de esa entidad federativa designar en forma discrecional al fiscal anticorrupción, niega toda posibilidad a las personas de acceder a esa oportunidad, competir en igualdad de circunstancias para desarrollarse social, laboral y profesionalmente, donde se aprecien sus conocimientos y aptitudes, creándose así un efecto negativo de desventaja, pues a través de una disposición de carácter infra constitucional se niega el goce y ejercicio de tal derecho.

La sentencia aprobada por el Pleno de esta Suprema Corte atiende dicho planteamiento en el apartado de fondo y señala que, en el caso, el artículo 32, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos no vulnera el **derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas**, porque para ser nombrado por el fiscal general del Estado de Morelos a efecto de ocupar el cargo de fiscal anticorrupción, el ciudadano sólo se encuentra sujeto a cumplir los aspectos intrínsecos previstos en el artículo 77<sup>2</sup> del mismo ordenamiento jurídico, consistente en contar con experiencia en materia penal o procesal penal de al menos cinco años, de los cuales al menos uno en materia de delitos de corrupción; no estar sujeto a proceso penal y no haber sido defensor particular o asesor jurídico de sujetos a proceso al momento de su designación.

Concretamente, la sentencia fija como parámetro de validez de la norma impugnada el artículo 35, fracción VI,<sup>3</sup> de la Constitución General, que establece el

#### **<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos**

"**Artículo 77.** Para ser fiscal anticorrupción se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

"I. Contar con experiencia en materia penal o procesal penal de al menos cinco años, de los cuales al menos uno en materia de delitos de corrupción;

"II. No estar sujeto a proceso penal; y,

"III. No haber sido defensor particular o asesor jurídico de sujetos a proceso al momento de su designación.

"En el reglamento se normará la suplencia del fiscal anticorrupción en los casos de ausencia temporal, suplencia que no podrá durar más de noventa días naturales."

#### **<sup>3</sup> Constitución General**

"**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:



derecho ciudadano a ser designado para cualquier empleo o comisión públicos, distintos a los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. Asimismo, hace referencia a lo resuelto por este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 74/2018,<sup>4</sup> en el cual se analizó la esencia del derecho antes mencionado, expresando particularmente que: *"... es un derecho de participación que, si bien, es ajeno a la materia electoral, resulta concomitante al sistema democrático, en tanto prevé que los mexicanos que tengan el carácter de ciudadanos de la República puedan acceder a la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cubran las calidades que exijan las leyes"*.

Así, con base en las consideraciones recién narradas es que la sentencia califica como infundado el argumento de la accionante y reconoce la validez del artículo 32, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos.

#### **B. Motivos de disenso en contra de la decisión mayoritaria del Tribunal Pleno.**

Como anticipé, coincidí con el reconocimiento de validez del artículo mencionado; sin embargo, considero que si bien en la sentencia se realiza un estudio diferenciado del derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas (artículo 35 constitucional) con respecto al derecho de igualdad y no discriminación (artículo 1o. constitucional), lo cierto es que no debió ceñirse únicamente a la legislación y precedentes locales, sino también incorporar el contenido del artículo 23, punto 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia interamericana que se ha desarrollado en torno al derecho que nos ocupa.

Del mismo modo, desde mi óptica debió incluirse en el correspondiente estudio de fondo el análisis del cuarto concepto de invalidez, relacionado con el derecho de legalidad y seguridad jurídica, en la modalidad de adecuada administración de justicia; el cual, si bien resulta infundado desde mi concepción, lo cierto es que bajo el principio de exhaustividad de las sentencias debió examinarse.

---

"...

(Adicionada, D.O.F. 9 de agosto de 2012)

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

<sup>4</sup> Resuelta en sesión del Tribunal Pleno el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve.



*B. 1 Incorporación del artículo 23, punto 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia relativa.*

El artículo 23, punto 1,<sup>5</sup> de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé una serie de derechos políticos pertenecientes a todo ciudadano, por ejemplo, el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; 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, **de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.**

Particularmente, este último cobra relevancia en el presente asunto, dado que el argumento de la accionante está encaminado a cuestionar las condiciones de acceso al cargo de fiscal anticorrupción del Estado de Morelos que regula el artículo 32, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos. En ese sentido, me parece que dicho planteamiento debió valorarse también desde la perspectiva convencional, es decir, que el parámetro de validez de la norma impugnada debió sustentarse además en el inciso c) del punto 1 del artículo 23 de la Convención mencionada y, en su caso, acudir al desarrollo jurisprudencial al respecto.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas no implica simplemente una prerrogativa para acceder a un cargo público, sino más bien, es una protección para acceder al mismo en condiciones de igualdad. En el Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela, se señaló que *"el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando 'los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución (ean) razonables y objetivos' y que 'las personas no sean objeto de discriminación' en el ejercicio de este derecho"*.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

**"Artículo 23.** Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a. De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b. De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y,

"c. De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

<sup>6</sup> Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de cinco de agosto de dos mil ocho. Serie C No.182, párr. 206.



En el caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela se retomó lo decidido en el Caso Apitz Barbera y otros antes señalado y, además, se puntualizó que *"el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Por lo tanto, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación"*.<sup>7</sup>

Igualmente, en el Caso de Chocrón Chocrón Vs. Venezuela,<sup>8</sup> el Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador<sup>9</sup> y el Caso López Lone y otros Vs. Honduras,<sup>10</sup> se abordó de manera similar el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas que deriva del artículo 23, punto 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En ese sentido, considero que en la sentencia relativa al analizar la vulneración al derecho en cuestión y calificar de infundado el planteamiento de la accionante, debió incluirse el artículo convencional arriba señalado como parámetro de validez de la norma impugnada y, asimismo, debió robustecerse su sentido tomando en consideración la vasta jurisprudencia interamericana disponible para haber realizado un estudio integral del presente asunto.

*B.2 Falta de estudio del cuarto concepto de invalidez de la demanda, relativo al derecho de legalidad y seguridad jurídica, en la modalidad de adecuada administración de justicia.*

Finalmente, estimo que para dar cumplimiento al principio de exhaustividad de las sentencias, en el caso debió darse una respuesta frontal al cuarto concepto de invalidez que se formula en la demanda,<sup>11</sup> el cual consiste en determinar si se vulnera el derecho a la legalidad y seguridad jurídica, en la modalidad

<sup>7</sup> Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de treinta de junio de dos mil nueve. Serie C No. 197, párr. 138.

<sup>8</sup> Caso Chocrón Chocrón Vs. Venezuela. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de primero de julio de dos mil once. Serie C No. 227, párr. 135.

<sup>9</sup> Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veintiocho de agosto de dos mil trece. Serie C No. 268, párr. 194.

<sup>10</sup> Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de cinco de octubre de dos mil quince. Serie C No. 302, párr. 236.

<sup>11</sup> Páginas 13 y 14 del escrito de demanda de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.



de adecuada administración de justicia, en tanto que con la designación directa del fiscal anticorrupción se genera incertidumbre de que ejerzan las funciones de forma eficiente en el combate a la corrupción.

Desde mi perspectiva, es incorrecto lo que se afirma en la sentencia en el último párrafo de la foja 28,<sup>12</sup> en el sentido que el argumento contenido en el cuarto concepto de invalidez cuestiona también los principios de igualdad, no discriminación e igualdad de oportunidades; ello porque, en esta parte de la demanda el tópico no se centra en esos temas, sino en un aspecto de legalidad y seguridad jurídica.

En efecto, en la página 14 de la demanda de la Comisión Estatal de Derechos Humanos se expresó lo siguiente:

"CUARTO.—Derecho a la legalidad y seguridad jurídica en la modalidad a la adecuada administración y procuración de justicia.

"En la especie, derivado de la vigencia de los ordinales 32, párrafo primero, 100 y 101 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, violan el derecho a la adecuada administración de justicia, reconocido y protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales, toda vez que al concederle la facultad al fiscal general del Estado de nombrar al fiscal anticorrupción a plena discreción y concederles prerrogativas económicas distintas a las jubilatorias o pensionistas a quienes se hayan desempeñado como fiscales general, anticorrupción y antisequestro, así como a los titulares de las demás Fiscalías Especializadas y Regionales, provoca incertidumbre al pretenderse incumplir los mandatos constitucionales que caracterizan la investigación, persecución de los delitos y la función anticorrupción, mermando la eficacia del servicio institucional con el cual debe satisfacerse el derecho fundamental referido.

"En consecuencia, las disposiciones jurídicas impugnadas son violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales invocados, debido a que su contenido implica alteración y disfuncionalidad de los objetivos de la Fiscalía General del Estado de Morelos, trascendiendo en el servicio público respectivo, esto es, en la administración y procuración de justicia ..."

<sup>12</sup> "El argumento total va encaminado a cuestionar la actuación del legislador local, porque a juicio del accionante, al otorgar al fiscal general la facultad de designar libremente al fiscal anticorrupción, dejó de observar los principios de igualdad, no discriminación e igualdad de oportunidades, en perjuicio de otras personas interesadas en ocupar el cargo."



Sin embargo, la sentencia de la presente acción de inconstitucionalidad no se ocupó de analizar dicho planteamiento, el cual –como antes dije– no se responde con resolver los aspectos referentes a la vulneración de los derechos de igualdad, así como el de igualdad de oportunidades, pese a que sostenga que éstos constituyen los argumentos torales de la demanda.

De tal suerte que, aun cuando en la propuesta se incurre en dicha omisión de estudio, considero que tal argumento es **infundado**, en tanto que la designación que el fiscal general hace del fiscal anticorrupción no genera incertidumbre jurídica a las personas involucradas en los procesos de investigación. En los siguientes puntos lo expongo con mayor claridad y amplitud:

- El artículo 116, fracción IX, de la Constitución General establece que en las Constituciones de los Estados deberá garantizarse que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios, entre otros, de autonomía; es decir, de ese numeral se extrae la existencia de fiscalías autónomas en cada uno de los Estados.
- El artículo 79-A de la Constitución Política del Estado de Morelos prevé que la Fiscalía General del Estado de Morelos será un órgano constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Asimismo, el diverso 79-B de ese ordenamiento dispone que dicha Fiscalía General contará con una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
- A partir de esos numerales se advierte que la autonomía de la que goza la Fiscalía General se traslada a la Fiscalía Anticorrupción respecto de otros órganos de gobierno; de ahí que, puede afirmarse que –en principio– no tendría por qué verse comprometida la actuación del fiscal anticorrupción porque su designación la realiza de forma directa el fiscal general.
- Así, contrario a lo aducido por la Comisión accionante, la independencia institucional de la Fiscalía Anticorrupción genera mayor credibilidad como autoridad investigadora en la comisión de delitos relacionados con hechos de corrupción, lo que fortalece la confianza pública en la administración de justicia.

Consecuentemente, conforme al parámetro convencional y los precedentes que precisé, así como de acuerdo con los argumentos que expresé en relación con el estudio del cuarto concepto de invalidez de la demanda, me aparto de las consideraciones de la sentencia, pero concuerdo con su sentido.

Este voto se publicó el lunes 7 de enero de 2022 a las 10:08 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR LA PRESENTACIÓN EXTEMPORÁNEA DE LA DEMANDA RELATIVA, SI EL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA PARA PRESENTARLA, VENCE EN UN DÍA INHÁBIL Y LA MISMA SE PRESENTÓ AL SIGUIENTE DÍA HÁBIL (LEYES DE INGRESOS DE DIVERSOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).**

**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. LA PRESIDENTA 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).**

**IV. 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 DIVERSOS MUNICIPIOS EN EL ESTADO DE NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).**

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

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



**VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. RECAE EN EL LEGISLADOR LA CARGA DE DEMOSTRAR QUE EL COBRO QUE ESTABLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADAS.**

**VIII. 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.**

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

**X. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS CUOTAS SIN BASE OBJETIVA Y RAZONABLE POR LA REPRODUCCIÓN DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN COPIAS SIMPLES A PARTIR DE LA HOJA VEINTIUNO, CERTIFICADAS O IMPRESOS CONTENIDOS EN MEDIOS MAGNÉTICOS DENOMINADOS DISCOS COMPACTOS O DVD, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD QUE IMPIDE EL COBRO DE LA BÚSQUEDA DE INFORMACIÓN [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIONES II, III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACAPONETA; 27, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUACATLÁN; 25, FRACCIONES II Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMATLÁN DE CAÑAS; 33, FRACCIONES III, IV, V Y VI, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COMPOSTELA; 23, FRACCIONES III, IV Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DEL NAYAR; 35, FRACCIONES II, III, IV Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAJICORI; 22, FRACCIONES II, III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTLÁN DEL RÍO; 25, FRACCIONES II, III, IV Y V, INCISOS B) Y C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA YESCA; 36 EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES,**



**DE VEINTIUNA EN ADELANTE POR CADA COPIA \$1.00" Y "POR LA CERTIFICACIÓN DESDE UNA HOJA HASTA EL EXPEDIENTE COMPLETO \$28.70", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSAMORADA; 27, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO LAGUNILLAS; 26, FRACCIONES II, III, IV Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ORO; Y 34, FRACCIONES III, IV Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECUALA, TODAS DEL ESTADO DE NAYARIT; PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021].**

**XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

**XII. 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 31, FRACCIONES II, III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ACAPONETA; 27, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AHUACATLÁN; 25, FRACCIONES II Y V, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMATLÁN DE CAÑAS; 33, FRACCIONES III, IV, V Y VI, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COMPOSTELA; 23, FRACCIONES III, IV Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE DEL NAYAR; 35, FRACCIONES II, III, IV Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE HUAJICORI; 22, FRACCIONES II, III Y IV, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE IXTLÁN DEL RÍO; 25, FRACCIONES II, III, IV Y V, INCISOS B) Y C), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE LA YESCA; 36 EN LAS PORCIONES NORMATIVAS "POR LA EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES, DE VEINTIUNA EN ADELANTE POR CADA COPIA \$1.00" Y "POR LA CERTIFICACIÓN DESDE UNA HOJA HASTA EL EXPEDIENTE COMPLETO \$28.70", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ROSAMORADA; 27, FRACCIONES II Y III, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO LAGUNILLAS; 26, FRACCIONES II, III, IV Y V, INCISO B), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA DEL ORO; Y 34, FRACCIONES III, IV Y VI, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECUALA, TODAS DEL ESTADO DE NAYARIT; PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2021].**



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE SEPTIEMBRE DE 2021. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y MONSERRAT CID CABELLO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **treinta de septiembre de dos mil veintiuno**, por el que emite la siguiente:

### Sentencia

Mediante la que se resuelve la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de diversos preceptos de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acaponeta, Ahuacatlán, Amatlán de Cañas, Compostela, Del Nayar, Huajicori, Ixtlán del Río, La Yesca, Rosamorada, San Pedro Lagunillas, Santa María del Oro y Tecuala; todos del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

### I. Trámite.

1. **Presentación del escrito y autoridades (emisoras y promulgadoras).** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad contra diversas normas. Señaló como autoridades emisoras y promulgadoras al Poder Legislativo y Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit.<sup>1</sup>

2. **Normas generales impugnadas.** La Comisión actora impugnó los artículos 31, fracciones II, III y IV, del Municipio de **Acaponeta**; 27, fracciones II y III, del Municipio de **Ahuacatlán**; 25, fracciones II y V, del Municipio de **Amatlán de Cañas**; 33, fracciones III, IV, V y VI, inciso b), del Municipio de **Compostela**; 23, fracciones III, IV y VI, del Municipio de **Del Nayar**; 35, fracciones II, III, IV y V, inciso b), del Municipio de **Huajicori**; 22, fracciones II, III y IV, del Municipio de **Ixtlán del Río**; 25, fracciones II, III, IV y V, incisos b) y c), del Municipio de

<sup>1</sup> Escrito de demanda de la acción de inconstitucionalidad 4/2021. Páginas 1 a 21.



**La Yesca**; 36 en las porciones normativas "por la expedición de copias simples, de veintiuna en adelante por cada copia \$1.00" y "por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo \$28.70", del Municipio de **Rosamorada**; 27, fracciones II y III, del Municipio de **San Pedro Lagunillas**; 26, fracciones II, III, IV y V, inciso b), del Municipio de **Santa María del Oro**; y, 34, fracciones III, IV y VI, del Municipio de **Tecuala**; todas leyes de ingresos municipales del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

3. **Concepto de invalidez.** La promovente, en su **único concepto de invalidez**, manifestó que las normas impugnadas prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en copias simples, impresiones, copias certificadas y reproducción en medios magnéticos (discos compactos), además de que en los Municipios de Acaponeta, Compostela e Ixtlán del Río, se establecen cobros distintos e injustificados por copias e impresiones, aunque se empleen los mismos materiales, con ello se vulnera el derecho de acceso a la información y los principios de gratuidad en el acceso a la información y proporcionalidad en las contribuciones, reconocidos en los artículos 6o., apartado A, fracción III, 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. Aduce que la previsión de erogaciones en materia de transparencia únicamente puede resarcir los gastos de materiales o de envío de la información que lleguen a utilizarse, en consecuencia, el legislador nayarita al consignar costos por la reproducción de información que no se encuentren justificados, vulnera ese derecho humano.

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

6. Con la obtención de las mejores condiciones se tiene como fin que los montos permitan o faciliten el ejercicio del derecho de acceso a la información,



como lo dispone el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

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

8. No debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el principio de gratuidad, así como en el hecho de que los costos de reproducción, envío o certificación se sustenten en una base objetiva y razonable, lo cual debe ser justificado por el legislador.

9. En las normas impugnadas se fijó una cuota de entre \$1.00 y \$2.10 por copias simples; de entre \$1.13 y \$1.30 por impresiones; entre \$28.19 a \$43.78 por la certificación de documentos desde una hoja a todo el expediente, los cuales considera no se encuentran justificados en razón del costo real de los materiales empleados para ello.

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

11. Asimismo, las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico pues tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas tienen un efecto inhibitorio de la tarea periodística y hace ilícita la profesión en este ámbito específico.

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



13. **Admisión y trámite de la acción de inconstitucionalidad.** El Ministro presidente formó y registró el expediente de esta acción de inconstitucionalidad en el momento oportuno y ordenó su turno al Ministro instructor, por proveído de doce de enero de dos mil veintiuno. El Ministro instructor admitió el presente medio de control y realizó los requerimientos y trámites ordenados por ley, mediante acuerdo de quince de enero del referido año.

14. **Informe del Poder Legislativo.**<sup>2</sup> Paulo Silverio Barajas Zavala, en su carácter de jefe de la Unidad Jurídica, representante del Congreso del Estado de Nayarit, rindió su informe, exponiendo, en síntesis, los razonamientos siguientes:

15. Señala que la Legislatura Local cuenta con libertad configurativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo, por lo que, para no vulnerar la libertad política, las posibilidades de injerencia son menores. Por ende, la intensidad del control se debe limitar a verificar que la intervención legislativa persiga una finalidad objetiva y constitucionalmente válida.

16. La finalidad de las normas impugnadas es constitucionalmente válida toda vez que los montos de las cuotas guardan relación con el costo del servicio prestado, lo que atiende al mandato a cargo de los obligados de contribuir al gasto público, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional. Asimismo, las normas impugnadas cumplen con los criterios de idoneidad y necesidad, pues respetan el acceso a la información de los gobernados, sin descuidar la hacienda pública municipal.

17. Aunado a lo anterior, aduce que se debe partir de la premisa de que la norma general analizada cuenta con la presunción de constitucionalidad, lo que implica privilegiar la interpretación que sea conforme a la Constitución Federal. Y que resulta aplicable la máxima *in dubio pro legislatore* que, en caso de duda razonable, se debe resolver a favor de la decisión mayoritaria adoptada por un cuerpo deliberante, lo cual hace como *ultima ratio* el asentir una confianza otorgada al legislador en la observancia y en la interpretación correcta de los principios de la Constitución Federal; que una ley sólo puede ser declarada inconstitucio-

<sup>2</sup> Informe entregado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veintiséis de marzo de dos mil veintiuno.



nal cuando sea tan evidente su contradicción con la Constitución Federal que no dé lugar a la duda razonable; y que cuando una disposición esté redactada en términos tan amplios habrá que presumir que el legislador ha sobreentendido que la interpretación con la que habrá de aplicarse la ley es la que permita mantenerse dentro de los límites constitucionales.

18. Señala que es criterio de este Alto Tribunal que el derecho de acceso a la información no puede reconocerse de forma irrestricta, pues deben cumplirse ciertos requisitos, como: que la información debe ser de interés público, relevancia pública o interés general, debe ser veraz, objetiva e imparcial; y que una de sus restricciones es el cálculo proporcional del cobro de los materiales utilizados.

19. Afirma que la Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto dictaminó las leyes de ingresos de conformidad con los criterios técnicos para elaborar las leyes de ingresos municipales dos mil veintiuno y, posteriormente, el Congreso del Estado, respetando los principios de proporcionalidad y equidad tributarias y el derecho de acceso a la información pública, aprobó las normativas, además de que al hacerlo, se consideró el acuerdo mediante el cual se aprueban los lineamientos por los que se establecen los costos de reproducción, envío o, en su caso certificación de información del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de abril de dos mil diecisiete, mismos que sirvieron de base legislativa para determinar los cobros, aun y cuando el acuerdo no se refiera expresamente en los dictámenes, formó parte del rubro considerativo utilizado por la Comisión Dictaminadora.

20. Por lo anterior, los cobros contenidos en la legislación impugnada no representan una barrera al derecho de acceso a la información, ni mucho menos se trata de cuotas desproporcionales, pues la base considerada es el referido acuerdo.

21. Aclara que en materia de ingresos municipales existen facultades complementarias entre los Ayuntamientos y el Poder Legislativo, en virtud de que los Municipios proponen las cuotas y tarifas que pretenden cobrar atendiendo a las condiciones sociales y económicas que rigen en su territorio, en tanto el



Congreso Local analizó y aprobó los proyectos presentados con el objetivo de vigilar que se cumplieran los principios tributarios consagrados en el orden constitucional y legal. Así, es fundamental que los ingresos de los Municipios se fortalezcan para garantizar la cobertura de los servicios públicos y servir como instrumento de crecimiento económico, asegurándose que los recursos se administren con base en los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, y construir una verdadera autonomía municipal.

22. Aduce que la Comisión actora no tomó en consideración que la relación entre el derecho a la información y sus límites, en cuanto se fundamentan en otros bienes constitucionalmente tutelados, no se da en términos absolutos, sino que su interacción es de carácter ponderativo.

23. Afirma que de las cantidades fijadas en las leyes impugnadas se advierte que el cobro no es excesivo, sino proporcional al costo del servicio, racional y conforme a lo permitido en el acuerdo mediante el cual se aprueban los lineamientos por los que se establecen los costos de reproducción, envío o, en su caso, certificación de información del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. El principio de gratuidad en el acceso a la información pretende evitar que se cree un muro de acceso ya sea arancelario o económico, que impida a los solicitantes allegarse de la información pública gubernamental por no poder pagarla, sin embargo, los costos de las leyes de ingresos impugnados no violan el principio de proporcionalidad tributaria.

24. **Informe del Poder Ejecutivo.**<sup>3</sup> Raúl Alamillo Gutiérrez, en su carácter de consejero jurídico del Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit, rindió su informe, exponiendo, en síntesis, los razonamientos siguientes:

25. Señaló que, por disposición constitucional y legal, son los Municipios quienes proponen las cuotas, tasas y tarifas de los ingresos que percibirán durante el ejercicio fiscal que corresponda y que es el Congreso del Estado el

<sup>3</sup> Informe entregado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el diecinueve de marzo de dos mil veintiuno.



competente para aprobar en última instancia las leyes de ingresos de cada Ayuntamiento, facultad que ejerce de forma anual, previo estudio y dictaminación.

26. Por lo anterior, el Ejecutivo del Estado, de acuerdo con el mandato de la Constitución Local, promulgó y publicó las normas cuya invalidez se demanda. Además, el Ejecutivo del Estado únicamente está facultado para realizar observaciones a las modificaciones que haya realizado el Congreso Local al proyecto inicial de la Ley de Ingresos y presupuesto de egresos del Estado, cuya elaboración le corresponde, no así a las leyes de ingresos municipales, lo que resulta ajeno al Ejecutivo Estatal.

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

28. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.<sup>4</sup>

## II. Competencia.

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

## III. Oportunidad.

30. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el

<sup>4</sup> Proveído de nueve de julio de dos mil veintiuno.



plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

31. Las normas impugnadas se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit el viernes once de diciembre de dos mil veinte. Por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del sábado doce de diciembre de ese mismo año al domingo diez de enero de dos mil veintiuno. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se interpuso ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el lunes once de enero de dos mil veintiuno, primer día hábil siguiente al último día del plazo para su vencimiento, resulta inconcusos que es oportuna su promoción.

#### **IV. Legitimación.**

32. 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 estime violatorias de derechos humanos.

33. En ese sentido, se advierte que la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante acuerdo de designación correspondiente emitido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

34. Cabe destacar que la promovente argumenta que los preceptos reclamados de leyes de ingresos de diversos Municipios del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno son violatorios del derecho de acceso a la información, así como del principio de gratuidad y de proporcionalidad tributaria.



35. En consecuencia, se concluye que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para promover la presente acción de inconstitucionalidad y que quien suscribe el escrito respectivo, es en quien recae la representación legal de dicho organismo.

### V. Causas de improcedencia.

36. El Congreso del Estado de Nayarit, en el apartado denominado "VI. Derecho", cita entre otros, los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracciones II y III, de la ley reglamentaria;<sup>5</sup> sin embargo, de una revisión integral de su informe, no se advierten las razones por las que considera se actualiza una causal de improcedencia que lleve a sobreseer el presente asunto, por lo que tal planteamiento debe desestimarse.

37. Por otro lado, el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit expuso, en esencia, que su participación en el proceso legislativo se limitó a la promulgación y publicación de las leyes impugnadas en cumplimiento a las facultades que le confieren las disposiciones aplicables, por lo que le resultaba ajeno realizar observaciones a las leyes de ingresos municipales, de ahí que los conceptos de invalidez expuestos no fueron producidos por su actuar.

38. Tal argumento debe desestimarse porque no constituye una causal de improcedencia prevista en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, aunado a que el Ejecutivo, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas impugnadas para otorgarles plena validez y eficacia, se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma, por lo que debe responder por la validez de sus actos. Apoya lo anterior, la jurisprudencia P./J. 38/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAU-

<sup>5</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

"Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

"II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

"III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último."



SA 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."<sup>6</sup>

## VI. Estudio.

39. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó diversas Leyes de Ingresos de los Municipios del Estado de Nayarit para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno por considerar, esencialmente, que se vulneraba el derecho de acceso a la información pública y el principio de gratuidad que lo rige, pues el legislador local no justificó los costos por la reproducción de la información.

40. Manifestó que las normas impugnadas prevén cobros injustificados por la reproducción de información pública en copias simples, impresiones, copias certificadas y reproducción en medios magnéticos (discos compactos), además de que, en los Municipios de Acaponeta, Compostela e Ixtlán del Río, se establecen cobros distintos e injustificados por copias e impresiones, aunque se empleen los mismos materiales.

<sup>6</sup> Cuyo texto es el siguiente: "Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho Poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1419 y número de registro digital: 164865.



41. Respecto al principio de gratuidad en materia de transparencia y acceso a la información pública, se requiere una motivación reforzada por parte del legislador en que razone el costo de los materiales de reproducción de un documento, o su certificación, así como la metodología que utilizó para llegar a los mismos, lo cual considera no aconteció.

42. Asimismo, señaló que se transgrede el principio de proporcionalidad tributaria porque las cuotas fijadas no corresponden con lo que efectivamente el Estado eroga en los materiales para reproducir la información solicitada y que las normas tienen un efecto inhibitorio de la tarea periodística y hace ilícita la profesión en este ámbito.

43. El concepto de invalidez es **fundado**. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha manifestado sobre los principios y directrices que rigen el derecho de acceso a la información, y en específico el de gratuidad, en diversas acciones de inconstitucionalidad como las 5/2017,<sup>7</sup> 13/2018 y su acumulada 25/2018,<sup>8</sup> 10/2019,<sup>9</sup> 13/2019,<sup>10</sup> 15/2019,<sup>11</sup> 27/2019,<sup>12</sup> y más recientemente en las acciones de inconstitucionalidad 88/2020,<sup>13</sup> 21/2020<sup>14</sup> y 94/2020,<sup>15</sup> en donde se analizó el contenido del artículo 6, apartado A, fracción III, constitucional<sup>16</sup>

<sup>7</sup> Resuelta en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

<sup>8</sup> Resuelta en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho.

<sup>9</sup> Resuelta en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.

<sup>10</sup> Resuelta en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve.

<sup>11</sup> Resuelta en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

<sup>12</sup> Resuelta en sesión de tres de septiembre de dos mil diecinueve.

<sup>13</sup> Resuelta en sesión de veinticuatro de septiembre de dos mil veinte.

<sup>14</sup> Resuelta en sesión de veintitrés de noviembre de dos mil veinte.

<sup>15</sup> Resuelta en sesión de treinta de noviembre de dos mil veinte.

<sup>16</sup> "**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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

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

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

"**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."



haciéndose énfasis en que constituye un principio fundamental para alcanzar el derecho de acceso a la información, cuyo objetivo es evitar discriminación, pues su finalidad es que todas las personas, sin importar su condición económica, puedan acceder a la información.

44. Este principio de gratuidad quedó también plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>17</sup> en donde se estableció que sólo puede requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas. Asimismo, en el artículo 141<sup>18</sup> se estableció que, en caso de existir costos para obtener la información, éstos no podrán ser superiores al costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, al costo de envío y al pago de la certificación de los documentos, cuando proceda, y que la información será entregada sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples.

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

46. De este modo, se ha señalado que las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo dado la forma de reproducción y entrega

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

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

<sup>18</sup> **Artículo 141.** En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma de:

"I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información;

"II. El costo de envío, en su caso, y

"III. El pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.

"Las cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados. En su determinación se 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."



solicitados, deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que las mismas deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

47. Así, recae en el legislador la carga de demostrar que el cobro que establece por la entrega de información en determinado medio, atiende únicamente a la modalidad de reproducción y entrega solicitadas, puesto que, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, es un imperativo general la gratuidad en la entrega de información. Esto implica que el legislador debe explicar la metodología utilizada para establecer las tarifas respectivas, pues sólo así se podrá analizar su constitucionalidad.

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

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

50. Tomando en cuenta el parámetro anterior, resta a este Tribunal Pleno determinar en la presente acción si se esgrimieron, por parte del legislador,



razones argumentativas o justificaciones específicas para demostrar que el cobro impugnado obedece a una base objetiva y razonable.

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

Ley de Ingresos para la Municipalidad de <b>Acaponeta</b> , Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.	<p><b>"Artículo 31.</b> Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <p>" ...</p> <p><b>"II.</b> Por la expendición de copias simples a partir de la hoja 21, por copia; <span style="float: right;">\$1.51</span></p> <p><b>"III.</b> Por la certificación de una hoja hasta el expediente completo; <span style="float: right;">\$25.00</span></p> <p><b>"IV.</b> Por impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja; <span style="float: right;">\$1.50 ..."</span></p>
Ley de Ingresos para el Municipio de <b>Ahuacatlán</b> , Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.	<p><b>"Artículo 27.</b> Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán en pesos conforme a la siguiente tarifa:</p> <p>" ...</p> <p><b>"II.</b> Por la expedición de veintiún copias simples en adelante, por cada copia <span style="float: right;">\$1.38</span></p> <p><b>"III.</b> Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo <span style="float: right;">\$27.37 ..."</span></p>
Ley de Ingresos para la Municipalidad de <b>Amatlán de Cañas</b> , Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.	<p><b>"Artículo 25.</b> Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y pagarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <p>" ...</p> <p><b>"II.</b> Por la expedición de copias simples a partir de 21 hojas, por cada copia <span style="float: right;">\$2.10</span></p> <p>" ...</p> <p><b>"V.</b> Por certificación de expediente <span style="float: right;">\$80.24."</span></p>



<p>Ley de Ingresos para la Municipalidad de <b>Compostela</b>, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p><b>"Artículo 33.</b> Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <p><b>"Concepto</b></p> <p>" ...</p> <p><b>"III.</b> Por la expedición de copias simples, de veintiuna en adelante por cada (sic) \$1.00</p> <p><b>"IV.</b> Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo \$33.99</p> <p><b>"V.</b> Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja \$1.30</p> <p><b>"VI.</b> Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:</p> <p>" ...</p> <p><b>"b)</b> En medios magnéticos denominados discos compactos, proporcionados por el Municipio \$12.00."</p>
<p>Ley de Ingresos para la Municipalidad de <b>Del Nayar</b>, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p><b>"Artículo 23.</b> Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <p>" ...</p> <p><b>"III.</b> Por la expedición de veintiún copias simples en adelante, por cada copia. \$2.00</p> <p><b>"IV.</b> Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja. \$2.00</p> <p>" ...</p> <p><b>"VI.</b> Por la expedición de copias certificadas por cada copia. \$34.00."</p>
<p>Ley de Ingresos para la Municipalidad de <b>Huajicori</b>, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p><b>"Artículo 35.</b> Los derechos por servicios de acceso a la información pública cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa:</p> <p>" ...</p>



	<p>"II. Por la expedición de copias simples de veintiún copias simples en adelante, por cada copia 1.67</p> <p>"III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo 30.77</p> <p>"IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja 1.67</p> <p>"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:</p> <p>" ...</p> <p>"b) En medios magnéticos denominados discos Compactos. 12.00 ..."</p>
<p>Ley de Ingresos para la Municipalidad de <b>Ixtlán del Río</b>, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>"<b>Artículo 22.</b> Los derechos por servicios de acceso a la información pública cuando mediante solicitud, se causarán y liquidarán conforme la siguiente tarifa:</p> <p><b>"Concepto</b> <span style="float: right;"><b>Importe</b></span></p> <p>" ...</p> <p>"II. Expedición de copias simples de veintiún copias simples en adelante, por cada copia \$1.54</p> <p>"III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo \$37.15</p> <p>"IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja \$1.61 ..."</p>
<p>Ley de Ingresos para la Municipalidad de <b>La Yesca</b>, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>"<b>Artículo 25.</b> Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a la siguiente tarifa calculada en pesos:</p> <p><b>"Conceptos</b> <span style="float: right;"><b>Pesos</b></span></p> <p>" ...</p> <p>"II. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo 43.78</p> <p>"III. Expedición de copias simples de veintiuna copias simples en adelante, por cada copia. 2.18</p>



	<p>"IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos, por hoja. 2.18</p> <p>"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos.</p> <p>"...</p> <p>"b. En medios magnéticos denominados discos compactos por cada uno 12.00</p> <p>"c. En medios magnéticos denominados DVD. 12.00."</p>
<p>Ley de Ingresos para la Municipalidad de <b>Rosamorada</b>, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>"<b>Artículo 36.</b> Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, podrán ser proporcionados por medio de impresiones, copias y medios magnéticos denominados memoria USB, CD y DVD. Mismos que se causarán y liquidarán conforme a las siguientes tarifas:</p> <p><b>"Concepto</b> <span style="float: right;"><b>Cantidad en pesos</b></span></p> <p>"...</p> <p>"Por la expedición de copias simples, de veintiuna en Adelante por cada copia <span style="float: right;">\$1.00</span></p> <p>"Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo <span style="float: right;">\$28.70 ..."</span></p>
<p>Ley de Ingresos para la Municipalidad de <b>San Pedro Lagunillas</b>, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>"<b>Artículo 27.</b> Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán en pesos conforme a la siguiente tarifa:</p> <p>"...</p> <p>"II. Por la expedición de copias simples a partir de 21 hojas, por cada copia <span style="float: right;">\$2.19</span></p> <p>"III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo <span style="float: right;">\$40.51 ..."</span></p>
<p>Ley de Ingresos del Municipio de <b>Santa María del Oro</b>, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.</p>	<p>"<b>Artículo 26.</b> Los derechos por los servicios de acceso a la información pública, cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán en pesos, conforme a las siguientes tarifas en pesos:</p>



	" ...	
	"II. Por la expedición de veintiún copias simples en adelante, por cada copia	1.13
	"III. Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo	28.19
	"IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja.	1.13
	"V. Por la reproducción de documentos en medios magnéticos:	
	" ...	
	"b) Unidad de Almacenamiento Magnético en formato disco compacto, proporcionado por el Municipio. Costo por cada disco compacto.	12.00."
	<hr/>	
	" <b>Artículo 34.</b> Los derechos por servicio de acceso a la información pública cuando medie solicitud, se causarán y liquidarán conforme a las siguientes tarifas:	
	" <b>Importe</b>	
	" ...	
Ley de Ingresos para la Municipalidad de Tecuala, Nayarit, para el ejercicio fiscal 2021.	"III. Por expedición de copias simples de 21 en adelante, por cada copia	1.06
	"IV. Por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos por hoja.	1.06
	" ...	
	"VI. Certificación, desde una hoja hasta el expediente completo	30.76."

52. Como se desprende del contenido de los artículos transcritos, los Municipios del Estado de Nayarit establecieron cuotas por la expedición de copias simples a partir de la hoja veintiuno; por la impresión de documentos contenidos en medios magnéticos; por la certificación de una hoja hasta de un expediente



completo; así como por la reproducción de documentos en medios magnéticos, denominados discos compactos o DVD.

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

54. Ello, pues si bien en dichos procesos legislativos la Comisión de Hacienda, Cuenta Pública y Presupuesto del Poder Legislativo Local, en los respectivos dictámenes con proyecto de leyes de ingresos municipales hizo ajustes en las propuestas presentadas por algunos Municipios en materia de Transparencia y Acceso a la Información, como es el caso de los Municipios de Acaponeta,<sup>19</sup> San Pedro Lagunillas y Ahuacatlán,<sup>20</sup> La Yesca,<sup>21</sup> Del Nayar,<sup>22</sup> Huajicori y Compostela,<sup>23</sup> Rosamorada<sup>24</sup> y Santa María del Oro,<sup>25</sup> en el sentido de disminuir los costos de algunos conceptos, exentar otros y eliminar otros, atendiendo al principio de gratuidad en esta materia y a lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública local y su reglamento, así como el Acuerdo mediante el cual se aprueban los lineamientos por los que se establecen los costos de reproducción, envío o, en su caso, certificación de información del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de

<sup>19</sup> Exentó de costo cuando el solicitante proporciona el medio.

<sup>20</sup> Eliminó el concepto de impresión de documentos contenidos en medios electrónicos por hoja por contradecirse con la expedición de copias simples.

<sup>21</sup> Se redujo el costo de la entrega de información en CD y DVD.

<sup>22</sup> Se redujo el costo de la entrega de información en CD y exentó el cobro cuando el solicitante proporciona el medio.

<sup>23</sup> Redujo el costo de la entrega de información en CD.

<sup>24</sup> Modificó la mayoría de los conceptos y las cuotas que se plantearon en la iniciativa por el Municipio.

<sup>25</sup> Especificó que el cobro de copias simples es a partir de la hoja veintiuno y redujo el costo de la entrega de información en CD.



Datos Personales, lo cierto es que este Tribunal Pleno advierte que en las reducciones que efectuó al costo de la entrega de información en discos compactos, no existe concordancia con tales lineamientos.

55. Además, independientemente de la referencia que hiciere el legislador, ello no justifica el costo real de los materiales utilizados pues, como quedó precisado, debía exponer las consideraciones del costo final que asentó, en una base objetiva y razonable, esto es, el legislador no explicó la pertinencia de esas tarifas y no otras, de acuerdo con los costos reales de los materiales que debió considerar, así como la metodología conducente.

56. Asimismo, en el supuesto de la cuota establecida para copias simples a partir de la hoja veintiuno, si bien se atendió a lo dispuesto en el artículo 141 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en lo relativo a que la información se entregará sin costo cuando implique la entrega de no más de veinte hojas simples, lo cierto es que como se señaló, no se advierte que el legislador justificara la fijación de esas tarifas.

57. Por tanto, se declara la inconstitucionalidad de las porciones normativas de los artículos impugnados, sin que sea menester analizar el resto de los argumentos del concepto de invalidez ante la declaratoria de invalidez total de las porciones normativas reclamadas. Apoya esta determinación la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."<sup>26</sup>

## VII. Efectos.

58. Las declaratorias de invalidez decretadas en la presente sentencia surtirán efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente

<sup>26</sup> Cuyo texto es el siguiente: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863 y número de registro digital: 181398.



ejecutoria al Congreso del Estado de Nayarit. Aunado a ello, tomando en cuenta que la declaratoria de invalidez recae sobre disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro el Congreso del Estado de Nayarit deberá abstenerse de incurrir en los mismos vicios de inconstitucionalidad en términos de lo resuelto en el presente fallo, respecto de las normas que fueron declaradas inválidas.

59. Asimismo, deberá notificarse la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

60. Por lo expuesto y fundado,

### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 31, fracciones II, III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acaponeta; 27, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahuacatlán; 25, fracciones II y V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatlán de Cañas; 33, fracciones III, IV, V y VI, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Compostela; 23, fracciones III, IV y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Del Nayar; 35, fracciones II, III, IV y V, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Huajicori; 22, fracciones II, III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán del Río; 25, fracciones II, III, IV y V, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de La Yesca; 36 en las porciones normativas "por la expedición de copias simples, de veintiuna en adelante por cada copia \$1.00" y "por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo \$28.70", de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosamorada; 27, fracciones II y III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Lagunillas; 26, fracciones II, III, IV y V, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Oro; y 34, fracciones III, IV y VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecuala, Nayarit; para el ejercicio fiscal de 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VI de esta decisión.



TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Nayarit y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VII de esta determinación.

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

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y a los Municipios del Estado de Nayarit y archívese el expediente como concluido.

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad y a las causas de improcedencia.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo cuarenta y nueve, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y pre-



sidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 31, fracciones II y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acaponeta; 27, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahuacatlán; 25, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatlán de Cañas; 33, fracciones III, V y VI, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Compostela; 23, fracciones III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Del Nayar; 35, fracciones II, IV y V, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Huajicori; 22, fracciones II y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán del Río; 25, fracciones III, IV y V, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos del Municipio de La Yesca; 36, en su porción normativa "por la expedición de copias simples, de veintiuna en adelante por cada copia \$1.00", de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosamorada; 27, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Lagunillas; 26, fracciones II, IV y V, inciso b), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María del Oro y 34, fracciones III y IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecuala, Nayarit; para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de diciembre de dos mil veinte. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose del párrafo cuarenta y nueve, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez de los artículos 31, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Acaponeta; 27, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahuacatlán; 25, fracción V, de la Ley de Ingresos del Municipio de Amatlán de Cañas; 33, fracción IV, de la Ley de Ingresos del Municipio de Compostela; 23, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Del Nayar; 35, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Huajicori; 22, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ixtlán del Río; 25, fracción II, de la Ley de Ingresos del Municipio de La Yesca; 36, en su porción normativa "Por la certificación desde una hoja hasta el expediente completo \$28.70", de la Ley de Ingresos del Municipio de Rosamorada; 27, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de San Pedro Lagunillas; 26, fracción III, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María



del Oro y 34, fracción VI, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecuala, Nayarit; para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el once de diciembre de dos mil veinte. El Ministro Laynez Potisek votó en contra. El Ministro Pardo Rebolledo 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, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, 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 Nayarit, 2) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir, en lo futuro, en los mismos vicios de inconstitucionalidad en disposiciones generales de vigencia anual y 3) notificar la presente sentencia a todos los Municipios involucrados, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos, cuyas disposiciones fueron invalidadas.

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

Se aprobó por unanimidad de 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 de 22 de diciembre de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 7 de enero de 2022 a las 10:08 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 10 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



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

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO FEDERAL TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA NORMA GENERAL O PRONUNCIADO EL ACTO QUE SEA OBJETO DE LA CONTROVERSIA.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DE REFRENDAR DECRETOS Y REGLAMENTOS, A CARGO DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, CONSTITUYE UN ACTO AUTÓNOMO QUE LES OTORGA LEGITIMACIÓN PASIVA INDEPENDIENTE DEL PODER EJECUTIVO.**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FORMULACIÓN DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE NO PUEDEN SER MATERIA DE AQUÉLLA NO DA LUGAR POR SÍ SOLA A DECRETAR SU IMPROCEDENCIA.**

**VI. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL PARADIGMA DE INAMOVILIDAD Y ESTABILIDAD EN EL CARGO DE LOS MAGISTRADOS JUSTIFICA QUE A SU RETIRO DEBAN PERCIBIR UN HABER CUANDO SU NOMBRAMIENTO NO ES DE CARÁCTER VITALICIO (ARTÍCULO 26 TER DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**VII. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. EL DERECHO DE LOS MAGISTRADOS A PERCIBIR UN HABER DE RETIRO FORMA PARTE INHERENTE AL EJERCICIO DEL CARGO (ARTÍCULO 26 TER DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**



**VIII. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. EL HABER DE RETIRO DE LOS MAGISTRADOS QUE LO INTEGRAN ES DISTINTO DE SU REMUNERACIÓN, POR TRATARSE DE UN CONCEPTO ESPECÍFICO (ARTÍCULO 26 TER DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**IX. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA OBLIGACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES DE GARANTIZAR UN HABER DE RETIRO A LOS MAGISTRADOS CUANDO SU NOMBRAMIENTO NO ES DE CARÁCTER VITALICIO NO IMPLICA QUE ÉSTE DEBA TENER LAS CARACTERÍSTICAS DE UNA PENSIÓN (ARTÍCULO 26 TER DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**X. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA FACULTAD QUE TIENE PARA PRESENTAR INICIATIVAS EN ASUNTOS RELACIONADOS CON SU ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA LE IMPIDE PROPONER INICIATIVAS SOBRE CUALQUIER OTRO TEMA QUE NO SEA ESE EN PARTICULAR (ARTÍCULO 26 TER DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XI. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN DEL CONGRESO LOCAL DE LEGISLAR RESPECTO DE LA PENSIÓN DE SUS MAGISTRADOS EN LOS TÉRMINOS PROPUESTOS POR AQUÉL (ARTÍCULO 26 TER DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. LAS PETICIONES FORMULADAS POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO AL LEGISLATIVO SON COMUNICACIONES A LAS QUE NO NECESARIAMENTE DEBE RECAER UNA RESPUESTA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 8 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 26 TER DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS. LA FACULTAD DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO PARA PRESENTAR INICIATIVAS RELACIONADAS CON SU ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE**



**LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A ANALIZARLAS Y DISCUTIRLAS, SIN QUE ELLO IMPLIQUE QUE DEBA APROBARLAS O QUE NO PUEDA DESESTIMARLAS O TOMAR EN CUENTA OTRAS DISTINTAS (ARTÍCULO 26 TER DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XIV. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. FACULTAD DE LA LEGISLATURA LOCAL DE PREVER UN HABER DE RETIRO PARA LOS MAGISTRADOS INTEGRANTES DE AQUÉL Y NO DE UNA PENSIÓN SEGÚN EL MODELO FEDERAL PARA EL CARGO DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (ARTÍCULO 26 TER DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XV. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. EL ACCESO AL CARGO DE MAGISTRADO PUEDE PROVENIR DE CUALQUIER OTRO ÁMBITO, SIN QUE SE LIMITE O RESTRINJA A QUIENES SE ENCUENTREN DENTRO DE LA JUDICATURA (ARTÍCULO 26 TER DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**XVI. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR DE EXPLICAR CÓMO DETERMINA LA CANTIDAD QUE LE CORRESPONDE PERCIBIR A LOS MAGISTRADOS POR CONCEPTO DE HABER DE RETIRO ESCAPA AL ÁMBITO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, POR TRATARSE DE UNA CUESTIÓN QUE LE CORRESPONDE APRECIAR A LA LEGISLATURA EN FUNCIÓN DE LA SITUACIÓN PARTICULAR DE LAS FINANZAS DEL ESTADO (ARTÍCULO 26 TER DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 33/2015. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 25 DE JUNIO DE 2020. PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO URUCHURTU SOBERÓN.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al jueves veinticinco de junio de dos mil veinte, emite la siguiente.



## SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 33/2015, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

### I. ANTECEDENTES

**1. Presentación de la demanda.** El cuatro de junio de dos mil quince, el Poder Judicial de Morelos promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y el secretario de Gobierno del mismo Estado para solicitar la declaración de invalidez del artículo 26 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos porque no se legisló una pensión para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, sino un haber de retiro.

**2. Registro y turno de la demanda.** El cinco de junio de dos mil quince, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente y turnarlo al Ministro Juan N. Silva Meza para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

**3. Admisión de la demanda.** El ocho de junio de dos mil quince, el Ministro instructor admitió la demanda sólo en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Morelos, a los cuales ordenó emplazar a juicio. No admitió la demanda respecto del secretario de Gobierno por tratarse de un órgano subordinado al Poder Ejecutivo. Finalmente, ordenó dar vista a la procuradora general de la República para que hiciera las manifestaciones que correspondieran a su representación.

**4. Recurso de reclamación 19/2015-CA.** El diecinueve de julio de dos mil quince, el Poder actor impugnó que no se reconociera al secretario de Gobierno como autoridad demandada.

**5. Contestaciones y opinión de la Procuraduría.** El diecisiete de julio de dos mil quince, el Poder Ejecutivo demandado produjo su contestación a la demanda;<sup>1</sup> el veintitrés del mismo mes y año, el Poder Legislativo demandado

<sup>1</sup> En su representación compareció Octavio Ibarra Ávila, ostentando el carácter de director general de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería Jurídica.



la suya.<sup>2</sup> La procuradora general de la República no formuló opinión en este asunto.

**6. Alegatos.** El diez de septiembre de dos mil quince, el Poder Judicial actor presentó su escrito de alegatos. Por su parte, los Poderes y el secretario demandados no formularon alegatos.

**7. Turno del expediente.** El cinco de enero de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó retornar el expediente de la presente controversia constitucional al Ministro Javier Laynez Potisek, por haber asumido los asuntos que correspondían al Ministro Juan N. Silva Meza al término de su periodo constitucional.

**8. Sentencia del recurso de reclamación 19/2015.** El diez de febrero de dos mil dieciséis, la Primera Sala de esta Suprema Corte revocó el auto de admisión de la demanda en la parte impugnada, al considerar que el secretario de Gobierno sí cuenta con legitimación pasiva para comparecer a juicio en la presente controversia constitucional.

**9. Admisión de la demanda respecto del secretario de Gobierno.** El veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, el Ministro instructor tuvo como autoridad demandada al secretario de Gobierno del Estado de Morelos, a quien ordenó emplazar a juicio.

**10. Contestación del secretario de Gobierno.** Dicho funcionario dio contestación a la demanda el dieciocho de julio de dos mil dieciséis.<sup>3</sup>

**11. Audiencia.** Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veinte de septiembre de dos mil dieciséis se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en

<sup>2</sup> En su representación compareció Lucia Virginia Meza Guzmán, ostentando el carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos.

<sup>3</sup> Matías Quiroz Medina.



adelante ley reglamentaria),<sup>4</sup> en la que se hizo relación de los autos en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal,<sup>5</sup> se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y por presentados los alegatos, poniendo el expediente en estado de resolución.

## II. COMPETENCIA

12. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>6</sup> 1o. de su ley reglamentaria,<sup>7</sup> 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>8</sup> y el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General del Tribunal Pleno Número 5/2013,<sup>9</sup>

<sup>4</sup> "**Artículo 29.** Habiendo transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvenición, el Ministro instructor señalará fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El Ministro instructor podrá ampliar el término de celebración de la audiencia, cuando la importancia y trascendencia del asunto así lo amerite."

<sup>5</sup> "**Artículo 34.** Las audiencias se celebrarán con o sin la asistencia de las partes o de sus representantes legales. Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas y los alegatos por escrito de las partes."

<sup>6</sup> "**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: ...

"h) Dos Poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

<sup>7</sup> "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>8</sup> "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>9</sup> "**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas



aprobado el trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre dos Poderes del Estado de Morelos en los que se cuestiona la validez de una disposición de carácter general.

### III. CERTEZA Y PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

13. Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria,<sup>10</sup> se procede a precisar en forma concreta los actos que son objeto de la presente controversia constitucional y apreciar las pruebas conducentes para tenerlos por demostrados, descartando todas las manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto último, con apoyo en el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 98/2009, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA."<sup>11</sup>

---

generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente; ..."

<sup>10</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

<sup>11</sup> "El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las sentencias deberán contener la fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para lograr tal fijación debe acudir a la lectura íntegra de la demanda, apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad en virtud de que tales aspectos son materia de los conceptos de invalidez. Sin embargo, en algunos casos ello resulta insuficiente y ante tal situación deben armonizarse, además, los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial, interpretándolos en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, de una manera tal que la fijación de las normas o actos en la resolución sea razonable y apegada a la litis del juicio constitucional, para lo cual debe atenderse preferentemente a la intención del promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión. Esto es, el Tribunal Constitucional deberá atender a lo que quiso decir la parte promovente de la controversia y no a lo que ésta dijo en apariencia, pues sólo de este modo podrá lograrse congruencia entre lo pretendido y lo resuelto."

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1536, número de registro digital: 166985.



14. Para estos efectos, de conformidad con los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria,<sup>12</sup> se procede a examinar en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver cuál es la cuestión efectivamente planteada, corrigiendo los errores que se advierta y supliendo la deficiencia de la demanda, ya que el Poder Judicial actor señaló actos reclamados sin formular conceptos de invalidez en su contra, confundió actos con omisiones y, además, fue omiso en señalar la norma general cuya declaración de invalidez solicita.

15. Todo lo anterior se hace patente teniendo en cuenta que en su demanda primero solicitó la declaración de invalidez de los actos y omisiones que se enumeran a continuación:

"A) La invalidez de la discusión, aprobación y expedición del artículo 26 ter, adicionado a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, mediante el Decreto Número Dos Mil Catorce, por el que se adicionan cinco artículos para ser 26 bis, 26 ter, 26 quáter, 26 quinquies y 26 sixies, en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, publicado en la primera sección del Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' de fecha veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015).

"B) La invalidez e inconstitucionalidad de la negativa expresa de regular la pensión que se establece con carácter de optativa a favor de los Magistrados del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en el artículo octavo transitorio del Decreto Número Ochocientos Veinticuatro (824), que reformó, adicionó y derogó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, expedido por el Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil ocho (2008). Tal negativa expresa se contiene en el capítulo relativo a 'Del proceso legislativo' contenido en el Decreto Número Dos Mil Catorce, por el que se adicionan cinco artículos para ser 26 bis, 26 ter, 26 quáter, 26 quinquies y 26 sixies, en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, publicado en la primera sección del Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', de fecha veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015).

<sup>12</sup> "Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."



"C) La deliberada omisión de regular en el Decreto Número Dos Mil Catorce, por el que se adicionan cinco artículos para ser 26 bis, 26 ter, 26 quáter, 26 quinquies y 26 sixies, en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, publicado en la primera sección del Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', de fecha veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015), la pensión que se establece con carácter de optativa para los Magistrados del Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en el artículo octavo transitorio del Decreto Número Ochocientos Veinticuatro (824) que reformó, adicionó y derogó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, expedido por el Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' de fecha dieciséis (16) de julio de dos mil ocho (2008).

"D) Se demanda la omisión de resolver en definitiva las peticiones de fechas ocho y once de diciembre del año dos mil catorce, mediante las cuales se solicitó e hizo llegar a la diputada presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, la propuesta de iniciativa legislativa denominada 'La definición, la forma y los montos que habrán de integrar el haber de retiro consignado en nuestra Carta Magna', a favor de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

"E) Los actos de ejecución y consecuentes que se deriven de la norma general y actos impugnados, así como los efectos jurídicos, administrativos y presupuestales que se deriven de la aplicación y que generan perjuicios al Poder Judicial del Estado de Morelos." [Énfasis añadido]

16. En los términos que fue formulado el **inciso A)**, aparentemente, se impugnaron distintos actos dentro del proceso legislativo del *Decreto Dos Mil Catorce, por el que se adicionan cinco artículos para ser 26 bis, 26 ter, 26 quáter, 26 quinquies y 26 sexies, en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos* (en adelante *Decreto 2014*), en específico, la discusión, aprobación y expedición del artículo 26 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos; sin embargo, realmente pretendió impugnar el artículo 26 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.

17. Lo anterior se desprende de la lectura de los conceptos de invalidez, ya que en ninguno de ellos se cuestionó el cumplimiento de las reglas del debate parlamentario ni la calidad democrática del mismo, tampoco que las sesiones o



alguna de las votaciones no reuniera el *quórum* necesario para decidir o deliberar, mucho menos que no se hubiese colmado alguna de esas etapas del proceso legislativo; el único vicio en el proceso legislativo lo atribuyó al dictamen, al cual nos referiremos más adelante, pero ninguno en relación con la discusión, aprobación y expedición.

18. En cambio, basta con leer el segundo concepto de invalidez para darse cuenta que planteó la inconstitucionalidad de este precepto porque el haber de retiro decretado, a su juicio, no satisfizo "los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán, Italia, 1985, y confirmados por unanimidad por la Asamblea General de Naciones Unidas en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre y 40/146 de 13 de diciembre de 1985".<sup>13</sup> En este sentido argumentó lo siguiente:

"... resulta evidente que la norma cuya invalidez se demanda, ARTÍCULO 26 TER, es contraria a los postulados de la Organización de las Naciones Unidas y de la Comisión de Venecia, porque lejos de garantizar y promover la independencia de la judicatura, mediante la instauración de una pensión de retiro que corresponda a la dignidad de la profesión y a la carga de responsabilidades de los Magistrados del Poder Judicial del Estado de Morelos, establece el haber por retiro como una prestación única que se otorgara (sic) en una sola exhibición, equivalente como máximo a las remuneraciones correspondientes a diez meses."<sup>14</sup>

19. Lo anterior también se confirma con la lectura del apartado relativo a los antecedentes de los actos y omisiones reclamados, donde expresamente señaló al artículo 26 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos como "acto" reclamado, como se muestra a continuación:

"El artículo 26 TER adicionado a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos mediante este último decreto, **constituye uno de los actos reclamados** en la controversia constitucional que se promueve ...".<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Ver foja 72 del tomo I del expediente principal.

<sup>14</sup> Ver foja 74 del tomo I del expediente principal.

<sup>15</sup> Foja 25 del tomo I del expediente principal.



**20.** Por consiguiente, supliendo la deficiencia de la demanda, se tiene al Poder Judicial actor solicitando la declaración de invalidez del artículo 26 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, cuya existencia fue reconocida por los Poderes y el secretario demandados y en autos se acreditó con las constancias del proceso legislativo y con un ejemplar del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5281, de veintidós de abril de dos mil quince.<sup>16</sup>

**21.** Luego, en el **inciso B)** señaló la "negativa expresa" del Poder Legislativo demandado de regular la pensión que se encuentra prevista en el artículo octavo transitorio del *Decreto Ochocientos Veinticuatro* (en adelante *Decreto 824*),<sup>17</sup> cuyo texto señala:

"OCTAVO.—Aquellos Magistrados que tengan antecedentes como trabajadores al servicio del Estado o Municipios, con antigüedad de quince años o más, tendrán derecho a que se les otorgue, al término de su periodo, el haber de retiro o una pensión.

"La pensión se otorgará con base en lo que prevea la ley de la materia, tomando en cuenta el último cargo que hayan tenido en el servicio público antes de ser Magistrados, actualizada o en su caso la homóloga a la fecha en que les sea otorgada la pensión, contándose sólo para efectos de antigüedad el tiempo que ocuparon el cargo de Magistrados." [Énfasis añadido]

**22.** De acuerdo con el Poder actor, esta negativa se dio en el proceso legislativo del *Decreto 2014*,<sup>18</sup> donde el Poder Legislativo demandado «no sólo desestimó la iniciativa presentada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, sino que se negó expresamente a regular esa pensión por qué (sic) según sus comisiones dictaminadoras no la consideraron viable».<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Fojas 1414 a 1418 del tomo I del expediente principal (el Decreto 2014 se encuentra en las páginas 42 a 50 de dicha publicación).

<sup>17</sup> Dicho Decreto fue publicado el dieciséis de julio de dos mil ocho en el número 4627 del mismo medio oficial.

<sup>18</sup> Ver foja 248 del tomo I del expediente principal.

<sup>19</sup> Ver foja 249 del tomo I del expediente principal.



**23.** En este sentido, haciendo una revisión de las constancias del proceso legislativo que obran en el expediente, se puede apreciar que el Poder actor hizo referencia a la parte del dictamen en donde las comisiones señalaron:

"... las condiciones en que habrá de otorgarse el haber por retiro, propuestas por los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, resultan contrarias a lo establecido en nuestra Constitución Local, toda vez que su pretensión asiste a otorgar una pensión de carácter vitalicio y heredable, en función del 100% de todos los ingresos que percibe un Magistrado en activo, situación que representaría una carga excesiva al presupuesto de dicho Poder Judicial, por tal consideración los que integramos estas Comisiones Unidas, desestimamos la iniciativa de referencia."<sup>20</sup>

**24.** Por su parte, el Poder Legislativo demandado reconoció que la iniciativa del Tribunal Superior de Justicia fue modificada en comisiones porque su propuesta no era congruente con el último párrafo del artículo 89 de la Constitución Política de Morelos, cuyo texto señalaba:

**"Artículo 89. ...**

"Al término de los catorce años, los Magistrados numerarios tendrán derecho a un haber por retiro, conforme lo establezca la ley en la materia. Para el caso de los Magistrados supernumerarios, al término de su periodo se les otorgará de manera proporcional dicho derecho en los términos que establezca la ley.

**"Asimismo, la ley en la materia, (sic) preverá la forma y proporción en que se otorgará el haber por retiro y la existencia de un mecanismo para generar los recursos para el pago del mismo a partir del presupuesto que se destine anualmente al Poder Judicial, evitando que su pago repercuta con un gasto excesivo a cargo del presupuesto de dicho Poder."** [Énfasis añadido]

**25.** Lo anterior se corrobora leyendo el referido dictamen en la parte que sus integrantes señalaron:

<sup>20</sup> Ver foja 1089 del expediente principal (tomo II).



"Por cuanto hace a la propuesta de la diputada Rosalina Mazari Espín, los que integramos estas Comisiones Dictaminadoras estimamos parcialmente viable la propuesta de referencia, en razón de que esta (sic), coincide con el espíritu del legislador plasmado en el último párrafo del artículo 89 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, al prever que el derecho al haber por retiro (sic), sea considerada como una prestación o prerrogativa que sea enterada por una sola ocasión y con ello evitar que represente un cargo excesivo al presupuesto del Poder Judicial; sin embargo los suscritos integrantes de estas Comisiones legislativas, consideramos que el pago debe ser único y en una sola exhibición a razón de tres meses del salario actual de dichos Magistrados, así como un mes más de salario por cada dos años que ejerció la Magistratura, y no doce como originalmente propone la iniciadora, lo que se puede deducir que dicho pago podría ser hasta por un monto de (sic) equivalente a diez meses de salario como Magistrado, situación que se comparte plenamente." <sup>21</sup> [Énfasis añadido].

"Se estima viable reconsiderar los montos en que se pretende otorgar dicho haber por retiro a los Magistrados, esto con la única finalidad de que el pago de dicha prerrogativa no represente un cargo excesivo al presupuesto del Poder Judicial, tal y como lo mandata el último párrafo del artículo 89 de la Constitución Estadual, por tal situación se considera procedente que el haber por retiro, se constituya como un único pago en una sola exhibición a razón de tres meses del salario actual que perciben los Magistrados, así como el otorgamiento de un mes más de salario por cada dos años que ejerció la Magistratura."<sup>22</sup>

**26.** Estos antecedentes legislativos demuestran que la negativa señalada sólo constituye una consideración de las comisiones que dictaminaron la iniciativa del Tribunal Superior de Justicia, evidenciando que el Poder actor impugnó la motivación del dictamen como si se tratase de un acto materialmente administrativo que resuelve una petición en sentido desfavorable a sus pretensiones, al calificar la misma como una "negativa expresa"; sin embargo, en realidad pretende plantear una violación al proceso legislativo por parte de las comisiones dictaminadoras.

<sup>21</sup> Ver foja 1091 del expediente principal (tomo II).

<sup>22</sup> Ver foja 1093 del expediente principal (tomo II).



**27.** Por este motivo, supliendo la deficiencia de la demanda, se debe considerar que el Poder actor planteó una violación al proceso legislativo para cuestionar la validez del dictamen y, consecuentemente, del artículo 26 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.

**28.** Lo anterior se corrobora con la lectura del primer concepto de invalidez, en donde afirmó que las comisiones dictaminadoras tenían que ceñirse únicamente a la iniciativa que el Tribunal Superior de Justicia presentó al Congreso y, en su lugar, tomaron en cuenta las que presentaron diputados de la propia legislatura.

**29.** En el **inciso C)** le atribuyó una omisión al Poder demandado por no haber regulado la aludida pensión en el *Decreto 2014*, afirmando que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia tienen el derecho de optar por ella cuando se retiren con fundamento en el artículo octavo transitorio del *Decreto 824* supra citado.

**30.** Incluso, alegó que no haber legislado sobre ella «se tradujo o convirtió en una omisión intencional o deliberada del Congreso del Estado de Morelos»,<sup>23</sup> cuando en su concepto tenía la obligación de hacerlo por virtud del artículo tercero transitorio del mismo decreto,<sup>24</sup> cuyo texto señala:

"TERCERO.—En términos del artículo 42, fracción III, de la Constitución Política Local,<sup>25</sup> en un plazo no mayor a los treinta días hábiles, el Tribunal Superior de Justicia, deberá presentar la iniciativa para adecuar la legislación conducente al presente ordenamiento. El Congreso del Estado en un plazo no mayor a los sesenta días hábiles procederá a expedir los ordenamientos correspondientes."

**31.** Por su parte, el Poder Legislativo demandado negó la existencia de tal omisión, calificando la interpretación del Poder actor como errónea porque, a su

<sup>23</sup> Ver foja 249 del tomo I del expediente principal.

<sup>24</sup> La publicación del decreto obra en copia certificada en el tomo I del expediente principal de las fojas 471 a 505.

<sup>25</sup> **Artículo 42.** El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

**III.** Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia. ..."



juicio, la pensión que se mencionó en el artículo octavo transitorio del *Decreto 824* fue prevista exclusivamente para los Magistrados que estaban en ese supuesto, es decir, para aquellos que en ese momento estaban en funciones y tenían la antigüedad indicada, como se desprende de la siguiente transcripción:

"... la pensión por la que llegara a optar el Magistrado que se ubique en el supuesto ahí indicada (sic) se otorgará con base en los (sic) que prevea la ley de la materia, que en este caso es la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, que es en la que se precisa las condiciones en las que otorgará la pensión correspondiente, y posteriormente, la propia norma constitucional establece como parámetros a considerar en esa 'ley dela (sic) materia', el último cargo que hayan tenido en el servicio público antes de ser Magistrados, actualizada o en su caso la homóloga a la fecha en que les sea otorgada la pensión, contándose sólo para efectos de antigüedad el tiempo que ocuparon el cargo de Magistrados."<sup>26</sup>

**32.** En este contexto, el Poder Judicial actor atribuyó una omisión legislativa al Poder Legislativo demandado calificando la misma como absoluta en una competencia de ejercicio obligatorio, de conformidad con el criterio contenido en la tesis P./J. 11/2006, de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.",<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Foja 1014 del tomo II.

<sup>27</sup> "En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1527, número de registro digital: 175872.



mientras que el Poder Legislativo demandado negó su existencia con base en otra interpretación de los preceptos transitorios referidos.

**33.** Por lo tanto, se tiene al Poder Judicial actor reclamando dicha omisión legislativa. No se soslaya que los argumentos del Poder Legislativo demandado pretenden demostrar la inexistencia de dicha omisión; sin embargo, en este momento no se puede determinar si la interpretación que propone es correcta o no, puesto que es necesario analizar el fondo del asunto para saberlo. Por este motivo, tales argumentos se desestiman aplicando el criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>28</sup>

**34.** En el **inciso D)**, el Poder Judicial actor aparentemente atribuyó una omisión distinta al Poder Legislativo demandado por no resolver "en definitiva" las peticiones de ocho y once de diciembre de dos mil catorce, mediante las cuales le "solicitó e hizo llegar" una iniciativa para regular la pensión de los Magistrados, a la cual denominó "La definición, la forma y los montos que habrán de integrar el haber de retiro consignado en nuestra Carta Magna".

**35.** Para demostrar que hizo esas peticiones, el Poder actor exhibió los oficios T.S.J./352/2014<sup>29</sup> y T.S.J./356/2014,<sup>30</sup> suscritos por la Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia, Nadia Luz María Chávez, y dirigidos a la diputada presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Local, Lucía Meza Guzmán.

<sup>28</sup> "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 710, número de registro digital: 193266.

<sup>29</sup> Foja 724 del tomo I del expediente principal.

<sup>30</sup> Foja 740 del tomo I del expediente principal.



**36.** Con el primero de esos oficios demostró la remisión de la iniciativa apuntada al Congreso, con la cual propuso reformar y adicionar determinadas porciones normativas de los artículos 19 y 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, citando como fundamento el artículo tercero transitorio del *Decreto 824*; con el segundo de ellos, la solicitud hecha por la Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia para que su homóloga en el Congreso Local sometiera esa iniciativa a consideración de la asamblea.

**37.** En relación con el primer oficio, en el acta de la sesión ordinaria del nueve de diciembre de dos mil catorce se aprecia que, al dar cuenta con las comunicaciones recibidas, el mismo se hizo del conocimiento del Pleno, como se demuestra con la transcripción siguiente:

"Desarrollo de la sesión

"Presidencia, diputada Lucía Virginia Meza Guzmán; vicepresidencia, diputado Gilberto Villegas Villalobos; secretarios, diputados Erika Hernández Gordillo y Antonio Rodríguez Rodríguez.

"1.- ...

"5.- Se dio cuenta con las comunicaciones recibidas: ...

"DÉCIMA.—Oficio remitido por la presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Morelos, por medio del cual remite a esta Soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 19 y 29 en determinadas proporciones (sic) normativas de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos y que denomina 'la definición, la forma y los montos que habrán de integrar el haber de Retiro consignada (sic) en nuestra Carta Magna'.

"ACUERDO: Queda del conocimiento del Pleno y túrnese a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, para los efectos procedentes."<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Foja 1151 del tomo I del expediente principal.



**38.** También se aprecia que la iniciativa en cuestión fue turnada a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para los "efectos procedentes", por lo mismo, la segunda de las peticiones señaladas sí fue resuelta en definitiva, en tanto en el oficio en cuestión sólo se solicitó que la iniciativa sea sometida al Congreso.

**39.** Lo anterior hace evidente que el Poder Judicial actor, cuando reclamó "la omisión de resolver en definitiva las peticiones de fechas ocho y once de diciembre del año dos mil catorce", lo que pretende es que el Congreso legisle una pensión para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia en lugar del haber de retiro decretado en el artículo impugnado.

**40.** En este contexto, esta Suprema Corte advierte que realmente no se está en presencia de una omisión distinta a la que ya fue incorporada a la litis.

**41.** Finalmente, en el inciso E) señaló los "actos de ejecución y los consecuentes que se deriven de la norma general y actos impugnados, así como los efectos jurídicos, administrativos y presupuestales que se deriven de la aplicación y que generan perjuicios al Poder Judicial del Estado de Morelos", sin precisar cuáles son los primeros o en qué consisten los segundos, a pesar de que el artículo 22, fracción IV, de la ley reglamentaria exige que en la demanda se especifiquen cuáles son los actos que se reclaman en la controversia constitucional.<sup>32</sup>

**42.** Por la razón apuntada, ante una manifestación genérica e imprecisa de los actos reclamados como la que hizo el Poder Judicial actor, no se puede considerar satisfecho ese requisito y, por ende, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria.

**43.** En consecuencia, respecto de este reclamo se debe sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria. Resulta aplicable el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 64/2009, de rubro: "CONTRO-

<sup>32</sup> **Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar: ...

**"IV.** La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado; ...

**"VII.** Los conceptos de invalidez."



VERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS."<sup>33</sup>

44. De acuerdo con las precisiones realizadas, se tiene al Poder Judicial actor reclamando:

El artículo 26 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Morelos; y

2) La omisión de legislar la pensión de los Magistrados.

#### IV. OPORTUNIDAD

45. De conformidad con el apartado anterior, en primer lugar se analizará la oportunidad de la demanda en relación con el artículo 26 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.

46. De conformidad con el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria,<sup>34</sup> el plazo de treinta días hábiles debe computarse a partir de la publicación del *Decreto 2014*, la cual se llevó a cabo el veintidós de abril de dos mil quince.

<sup>33</sup> "Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1461, número de registro digital: 166990.

<sup>34</sup> "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y;..."



**47.** Con base en esta fecha, el plazo para presentar la demanda inició el veintitrés de abril de dos mil quince y feneció el cinco de junio del mismo año, ya que no se computan los días veinticinco y veintiséis de abril, dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de mayo, al igual que los días primero y cinco de mayo, los primeros porque correspondieron a sábado y domingo y los dos últimos porque fueron inhábiles, todo ello de conformidad con los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria,<sup>35</sup> en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>36</sup> y lo dispuesto en el punto primero, incisos a), b), g) y h) del Acuerdo General Plenario Número 18/2013,<sup>37</sup> de diecinueve de noviembre de dos mil trece.

**48.** Por consiguiente, la controversia constitucional es oportuna respecto del artículo 26 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, ya que la demanda se presentó el penúltimo día del plazo señalado.<sup>38</sup>

**49.** En relación con la omisión de legislar la pensión de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, se debe tener en cuenta que no existe disposición específica en la ley reglamentaria y tampoco en el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en la materia, para determinar la oportunidad de la demanda cuando se impugnen omisiones.

<sup>35</sup> **"Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

**"Artículo 3o.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: ...

**"II.** Se contarán sólo los días hábiles, y..."

<sup>36</sup> **"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."

<sup>37</sup> **"PRIMERO.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

**"a)** Los sábados;

**"b)** Los domingos; ...

**"g)** El primero de mayo;

**"h)** El cinco de mayo; ..."

<sup>38</sup> Al reverso de la foja 353 obra el sello de la oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde consta que la promoción se recibió el cuatro de junio de dos mil quince.



50. Sin embargo, atendiendo a que implican un no hacer por parte de la autoridad demandada, las consecuencias jurídicas que genera se actualizan día a día y, por lo mismo, el plazo para su impugnación también se actualiza día a día mientras subsista.

51. Por lo tanto, la demanda será oportuna mientras subsista la omisión reclamada, de conformidad con el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 43/2003, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."<sup>39</sup>

52. Por consiguiente, en el presente caso la demanda también se presentó de forma oportuna en contra de la omisión reclamada, ya que no se demostró la existencia de disposiciones que regulen la pensión de los Magistrados en los términos planteados por el Poder Judicial actor.

## V. LEGITIMACIÓN

53. De conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), y 10, fracción I, de la ley reglamentaria,<sup>40</sup> el Poder Judicial del Estado de Morelos tiene reconocido el carácter de parte actora porque promovió la presente controversia constitucional.

54. Con fundamento en el artículo 11 de la ley reglamentaria,<sup>41</sup> el actor debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados

<sup>39</sup> "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." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296, número de registro digital: 183581.

<sup>40</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ...

<sup>41</sup> "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."



para representarlos conforme a las normas que los rigen y, en todo caso, se debe presumir que quien compareció a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

**55.** En su representación suscribió la demanda la Magistrada presidenta del Tribunal Superior de Justicia, Nadia Luz María Lara Chávez, quien acreditó su personalidad con copia certificada del acta de la sesión extraordinaria del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos de catorce de mayo de dos mil catorce, en la cual fue designada para ocupar ese cargo por el periodo comprendido del dieciocho de mayo de dos mil catorce al diecisiete de mayo de dos mil dieciséis.<sup>42</sup>

**56.** Como en la legislación del Estado de Morelos no existe disposición alguna que señale a quién le corresponde representar al Poder Judicial frente a otros Poderes distintos a los previstos por el artículo 35 de su Ley Orgánica del Poder Judicial,<sup>43</sup> en este caso opera la segunda hipótesis del primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria y se debe presumir que dicha funcionaria cuenta con facultades para representar al Poder Judicial de Morelos en la controversia constitucional, aplicando el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 38/2003, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD, DE CONFORMIDAD CON LA SEGUNDA HIPÓTESIS DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Fojas 355 a 363 del tomo I del expediente principal.

<sup>43</sup> **Artículo 35.** Son atribuciones del presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"I. Representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del Tribunal Superior de Justicia; ..."

<sup>44</sup> "El citado artículo 11, primer párrafo, prevé dos maneras para tener por reconocida la representación de quienes promueven a nombre de las partes en materia de controversias constitucionales: la primera, se trata de una representación consignada en la ley, en la que el actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado, podrán comparecer a juicio por conducto de sus funcionarios facultados por la ley que los rige para representarlos; y, la segunda, se trata de una presunción de la representación, en la que, en todo caso, quien comparezca a juicio cuenta con la capacidad y representación legal para hacerlo, salvo prueba en contrario, de ahí que de acuerdo con el orden



**57. Legitimación pasiva.** De conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución y 10, fracción II, de la ley reglamentaria,<sup>45</sup> los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos tienen reconocido el carácter de demandados, ya que a ellos se les atribuye tanto la emisión y promulgación de la norma general impugnada, además de la omisión legislativa reclamada.

**58.** El secretario de Gobierno también tiene reconocido ese carácter por el refrendo de la norma general impugnada, al ser necesario para la validez de la promulgación por disposición de los artículos 76 de la Constitución Política Local<sup>46</sup> y 24, fracciones XXII y XXIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado,<sup>47</sup> los cuales señalan que al secretario de Gobierno del

---

de los supuestos referidos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar si la representación de quien promueve a nombre de la entidad, poder u órgano, se encuentra consignada en ley o, en caso contrario, podrá entonces presumir dicha representación y capacidad, salvo prueba en contrario. Ahora bien, de lo dispuesto en los artículos 27, primer párrafo, 35, fracción I, 113 y 114, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, se desprende que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia es la máxima autoridad del Poder Judicial de esa entidad, en todas aquellas cuestiones que no sean de la competencia exclusiva del Consejo de la Judicatura Local; que es atribución de su presidente representar al Poder Judicial ante los otros Poderes del Estado, en nombre del propio tribunal; y que el presidente de éste lo será también del Consejo; sin embargo, no se advierte a quién corresponde la representación legal del Poder Judicial Local para acudir ante los órganos jurisdiccionales, por lo que en atención a la segunda hipótesis del primer párrafo del referido artículo 11, se presume que el presidente del Tribunal Superior del Estado de Morelos, al comparecer a juicio tiene representación legal y capacidad para hacerlo, máxime si no existe prueba en contrario que desvirtúe esa circunstancia."

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1371, número de registro digital: 183580.

<sup>45</sup> **"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; ..."

<sup>46</sup> **"Artículo 76.** Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.

"El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno."

<sup>47</sup> **"Artículo 24.** A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el despacho de los siguientes asuntos: ...

**"XXII.** Ser el conducto para presentar ante el Congreso del Estado las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado Libre y Soberano de Morelos;

**"XXIII.** Dirigir y administrar y publicar el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad';..."



Estado de Morelos le corresponde refrendar las leyes o decretos que promulgue el Ejecutivo del Estado.

**59.** Por consiguiente, cobra aplicación el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 109/2001, de rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO."<sup>48</sup>

**60.** Con fundamento en el artículo 11 de la ley reglamentaria, los demandados también deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para representarlos conforme a las normas que los rigen y, en todo caso, se debe presumir que quien compareció a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

**61. Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** En su representación compareció el director general de Asuntos Constitucionales y Amparo de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, quien acreditó esa personalidad con copia certificada de su nombramiento.<sup>49</sup>

**62.** De conformidad con el artículo 16, fracciones II y III, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Estado de Morelos vigente al momento de

<sup>48</sup> "Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de dos mil uno, página 1104, número de registro digital: 188738.

<sup>49</sup> Nombramiento que fue otorgado por el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos el día catorce de febrero de dos mil trece y que obra a foja 915 del tomo II del expediente.



dar contestación a la demanda,<sup>50</sup> dicho funcionario cuenta con facultades para representar al gobernador estatal y, por lo mismo, al Poder Ejecutivo demandado, ya que el ejercicio de éste se deposita en aquél en términos del artículo 57 de la Constitución Política Local.<sup>51</sup>

**63. Poder Legislativo del Estado de Morelos.** En su representación compareció la diputada presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, quien acreditó esa personalidad con copia certificada del acta de la sesión ordinaria de ocho de agosto de dos mil catorce, en la que consta su designación para ocupar ese cargo.<sup>52</sup>

**64.** De conformidad con los artículos 24, primer párrafo, de la Constitución Política Local y 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,<sup>53</sup> dicha legisladora cuenta con facultades para representar al Congreso del Estado por presidir la Mesa Directiva de dicho órgano legislativo.

**65. Secretario de Gobierno del Estado de Morelos.** A juicio compareció el propio secretario de Gobierno, quien acreditó esa personalidad con copia

<sup>50</sup> **Artículo 16.** La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas:...

**II.** Representar, con el carácter de apoderado legal, al gobernador, a las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal, en todos los asuntos de orden constitucional en que sean parte;

**III.** Constituirse en delegado del gobernador y demás personas titulares de las Secretarías, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>51</sup> **Artículo 57.** Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará Gobernador Constitucional del Estado."

<sup>52</sup> Foja 1038 y siguientes del tomo II del expediente.

<sup>53</sup> **Artículo 24.** El Poder Legislativo se deposita en una Asamblea que se denomina Congreso del Estado de Morelos, integrada por doce diputados electos por el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales y por ocho diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción territorial. ..."

**Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva: ...

**XVI.** Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado; ..."



certificada del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de catorce de octubre de dos mil catorce, en el que consta que el gobernador del Estado le otorgó ese nombramiento el trece de octubre de dos mil catorce.<sup>54</sup>

## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

**66.** Además de la inexistencia de la omisión que le fue atribuida, el Poder Legislativo demandado afirmó que dicha omisión, en todo caso, no es susceptible de afectar las atribuciones del Poder Judicial actor porque no incide en la administración de justicia, sino sólo en los derechos laborales de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, respecto de los cuales carece de interés legítimo para reclamar según el criterio del Pleno contenido en la tesis P. LIII/2009, de rubro: "MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL NO ES LA VÍA ADECUADA PARA ALEGAR VIOLACIONES A LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD EN SU PERJUICIO, POR PARTE DEL ARTÍCULO 57, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN LOCAL."<sup>55</sup>

**67.** En este sentido, afirmó que no se planteó un conflicto entre Poderes en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General de la República, dando lugar a la improcedencia de la controversia y, consecuentemente,

<sup>54</sup> Foja 1759 y siguientes.

<sup>55</sup> "La controversia constitucional no es el medio idóneo para reclamar la violación a la indicada garantía constitucional cuando se intenta contra la posible afectación de los derechos individuales de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California, porque su interés jurídico como individuos no necesariamente se identifica con el del Poder Judicial como tal, tomando en cuenta que este medio de control constitucional está diseñado para dirimir conflictos competenciales entre órganos públicos y no para resarcir derechos fundamentales de las personas titulares de dichos órganos, pues para ese tipo de protección el orden constitucional prevé el juicio de amparo. Consecuentemente, si el artículo 57, párrafo penúltimo, de la Constitución Política del Estado de Baja California establece que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la entidad no podrán ser considerados como trabajadores, tal circunstancia constituye un problema de derechos individuales y no uno de esferas de competencia, por lo que la alteración del estatus jurídico de estos funcionarios no puede traducirse en una merma al funcionamiento del Poder Judicial."

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, página 1254, número de registro digital: 165749.



mente, a su sobreseimiento, con fundamento en los artículos 19, fracción VIII, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria.<sup>56</sup>

**68.** La afirmación del Poder demandado resulta cierta sólo respecto de los conceptos de invalidez en los que se planteó una violación a los principios de progresividad, pro persona, igualdad y no discriminación, así como a los derechos a la salud y seguridad social; sin embargo, también se plantearon violaciones relacionadas con el principio de división de poderes, las cuales sí son susceptibles de analizarse en el fondo, de conformidad con el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 42/2015 (10a.), derivada de la controversia constitucional 117/2014,<sup>57</sup> de título y subtítulo: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."<sup>58</sup>

<sup>56</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

**VIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

**II.** Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior; ..."

<sup>57</sup> Razones aprobadas por nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Aguilar Morales.

<sup>58</sup> "La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente



69. Por lo tanto, a pesar de que se hayan formulado conceptos de invalidez que no pueden ser materia de una controversia constitucional, esa sola circunstancia no da lugar a decretar su improcedencia.

70. En consecuencia, al no advertirse la existencia de algún otro motivo de improcedencia, a continuación se analizará el fondo del asunto.

## VII. EXISTENCIA DE LA OMISIÓN LEGISLATIVA

71. Antes de abordar los conceptos de invalidez en contra del artículo 26 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, se debe determinar si existe una obligación constitucional de legislar una pensión a favor de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos en los términos que plantea el Poder Judicial actor y, en su caso, si debe reunir las características que señala.

72. De acuerdo al Poder Judicial actor, dicha obligación se desprende de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que señala que las constituciones y las leyes orgánicas de los tribunales de justicia de los Estados deben garantizar la estabilidad e inamovilidad de los juzgadores.

**"Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

---

violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad."

*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de dos mil quince, Tomo I, Página 33, número de registro digital: 2010668.



"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

**"I. a II. ...**

**"III.** El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo."

**73.** Como ninguno de los párrafos transcritos menciona expresamente que los Magistrados deban percibir un haber de retiro, mucho menos una pensión,



citó diversos precedentes en los que esta Suprema Corte se ha pronunciado sobre los alcances y fines de las garantías de independencia y autonomía judiciales que comprende su texto y la obligación de las Legislaturas de instituir las en términos del régimen transitorio del decreto que reforma los artículos 17, 46, 115 y 116 y deroga las fracciones IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en Diario Oficial de la Federación de diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete.<sup>59</sup>

**74.** En este sentido, se debe tener en cuenta la controversia constitucional 9/2004, promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco, ya que en ella el Pleno reconoció que la evolución constitucional del paradigma de inamovilidad y estabilidad en el cargo de los Magistrados justifica que a su retiro deban percibir un haber cuando su nombramiento no es de carácter vitalicio.

**75.** En este precedente, el Pleno de la Suprema Corte hizo notar que el paradigma de "estabilidad" e "inamovilidad" en el contexto de la reforma constitucional de mil novecientos ochenta y siete fue el modelo federal previsto para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por lo tanto, si el modelo federal cambió para concretarse en periodos de quince años sumados a un haber por retiro, al ser referencia de aquél, también se tenía que actualizar su interpretación. En este sentido, en la sentencia en cuestión se señaló:

"Para interpretar este precepto, debemos tomar en cuenta que en el dictamen de la Cámara de Senadores con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, se señaló en la parte conducente,<sup>60</sup> que en congruencia con la exposición de motivos, el

<sup>59</sup> **PRIMERO.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

**SEGUNDO.** Las legislaturas de los estados, en el plazo de un año, computado a partir de la vigencia de este decreto, procederán a reformar y adicionar las constituciones y leyes locales, para proveer el debido cumplimiento de las disposiciones de este decreto."

<sup>60</sup> De manera adecuada el segundo párrafo de la fracción III, congruente con la exposición de motivos, establece que la independencia de los Magistrados y Jueces, en el ejercicio de sus funciones, se garantizará en las constituciones y leyes orgánicas de cada entidad y establece un contenido mínimo, en relación con el tema para esa constitución y leyes orgánicas, al indicar que precisamente en ellas se establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.



segundo párrafo de la fracción citada establece un contenido mínimo en relación con el ingreso, formación y permanencia de los integrantes de los Poderes Judiciales Estatales, con la finalidad de que sean los Constituyentes Locales quienes establezcan dichas condiciones.

"Partiendo de esta base podemos afirmar que el desarrollo de la inamovilidad a la que se refiere el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, corresponde a los Estados por lo que éstos pueden optar por un esquema de tiempo indefinido o por un periodo definido, sin embargo, no sólo debemos quedarnos con esta interpretación, ya que un criterio tan amplio que no repare en el fin de la inamovilidad, conlleva una gran discrecionalidad a favor de los Estados, los cuales en un ejercicio abusivo de su autonomía pudieran afectar la independencia judicial, pues, por ejemplo, podrían otorgarse periodos muy cortos de uno o dos años tanto para el primer nombramiento como para la ratificación, o periodos que pudiesen coincidir con la designación del gobernador local.

"Por lo anterior, debemos tomar en cuenta la finalidad de la reforma al artículo 116 y las subsecuentes reformas constitucionales. Así, en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Puntos Constitucionales y de Asuntos relativos al Pacto Federal de la Cámara de Senadores se contienen elementos muy interesantes,<sup>61</sup> que pueden auxiliarnos en la intelección del precepto.

<sup>61</sup> "En efecto, si es un requerimiento generalizado conferir independencia a la función jurisdiccional, es necesario dotar a los Jueces, específicamente a los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de inamovilidad, como la tienen los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"...

"El párrafo sexto de la fracción que se analiza cumple una de las necesidades insoslayables a fin de lograr una verdadera independencia del Poder Judicial: la de permanencia en el cargo. Para mantener autonomía de criterio, sin detrimento de la seguridad social, personal y familiar, se establece que los Magistrados durarán en su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales y podrán ser reelectos en ese cargo y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos del Estado. Esto es, quien sea ratificado en su cargo de Magistrado por su eficiente desempeño y por su probidad, después de esa ratificación, sólo podrá ser relevado por causa justificada. Es indudable que las leyes de cada entidad federativa podrán hacer extensiva esa inamovilidad, señalando los requisitos de la misma, a otros servidores públicos encargados de impartir justicia, pero en la Constitución se establece ya el principio de inamovilidad de los Magistrados."



"La primera parte del dictamen, revela el parámetro tomado en cuenta por el órgano reformador de la Constitución, que en aquel entonces constituía el paradigma de la garantía de la independencia judicial: la inamovilidad de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En la segunda parte se establece como fin la independencia judicial y como medio para su consecución la permanencia en el cargo, consagrando ésta en un principio de inamovilidad de los Magistrados.

"Ahora bien, toda vez que el sistema constitucional federal relativo a la duración del cargo de los Ministros que fue tomado como ejemplo para lograr la independencia judicial ha cambiado y ahora se concreta en periodos de quince años sumados a un haber por retiro, no podemos restringir las opciones de los constituyentes locales a la inamovilidad vitalicia, en todo caso, el modelo federal es un parámetro válido al que pueden acudir para asegurar la estabilidad en el cargo, pero sobre todo no debe perderse de vista que la finalidad que se persigue con el principio de inamovilidad es la independencia judicial.

"Al respecto, cabe resaltar que la inamovilidad prevista en la fracción citada es un principio y no una regla, el cual tiene por objeto asegurar la estabilidad de los Magistrados en su cargo y, sobre todo, la independencia judicial, por lo que su desarrollo puede estructurarse en diversas formas, siempre y cuando se tutele la finalidad que subyace en éstos.

"En este tenor, los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento del Poder Judicial, lo que implica una amplia libertad de configuración de sus sistemas de nombramiento y ratificación, siempre y cuando éstos respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse en los parámetros siguientes:

"a) Que se establezca un periodo razonable, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o bien de primer nombramiento y ratificación que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado;

"b) Que, en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber por retiro, mismo que determinarán los Congresos Estatales.



"c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial.

"d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa que lo justifique."<sup>62</sup>

**76.** Las consideraciones apuntadas dieron lugar a la **tesis P./J. 44/2007**, de rubro: "ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN."<sup>63</sup>

**77.** Estas consideraciones se reiteraron en la controversia constitucional 25/2008, también promovida por el Poder Judicial del Estado de Jalisco, para analizar, entre otras cuestiones, la validez del régimen legal que condicionaba el haber de retiro sólo para los Magistrados que cumplieron la carrera judicial.

**78.** En este caso, el Pleno resolvió que no era válido hacer distinciones entre los Magistrados para tener derecho a percibir el haber de retiro, ya que forma parte de los atributos inherentes al ejercicio del cargo para el correcto e independiente desempeño de la función jurisdiccional.

<sup>62</sup> Páginas 144 y 145 de la sentencia de la controversia constitucional 9/2004.

<sup>63</sup> "Conforme al artículo 116, fracción III, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados gozan de autonomía para decidir sobre la integración y funcionamiento de sus Poderes Judiciales, lo que implica una amplia libertad de configuración de los sistemas de nombramiento y ratificación de los Magistrados que los integran, siempre y cuando respeten la estabilidad en el cargo y aseguren la independencia judicial, lo que puede concretarse con los parámetros siguientes: a) Que se establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, tomando en cuenta un solo periodo de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación, que garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, el cual puede ser variable atendiendo a la realidad de cada Estado; b) Que en caso de que el periodo no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber de retiro determinado por los propios Congresos Locales; c) Que la valoración sobre la duración de los periodos sólo pueda ser inconstitucional cuando sea manifiestamente incompatible con el desarrollo de la actividad jurisdiccional o cuando se advierta que a través de la limitación de los periodos pretende subyugarse al Poder Judicial; y d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada."

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de dos mil siete, página 1641, número de registro digital: 172525.



**79.** Aunado a ello, el Pleno determinó que a pesar de que la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco establecían el haber de retiro, ninguna norma local fijaba las bases, mecanismos y periodicidad para su otorgamiento, cuestión que resultaba contraria al artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, en tanto los Magistrados que culminen su encargo constitucional no tienen la certeza de cuál es ese haber por retiro y en qué momento lo recibirán.

**80.** A partir de este otro precedente se elaboraron las tesis P./J. 112/2010 y P./J. 111/2010, de rubros siguientes: "MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. LA AUSENCIA DE NORMAS QUE REGULEN EL HABER POR RETIRO, REFERIDO EN EL ARTÍCULO 61 DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, ES CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."<sup>64</sup> y "MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. EL ARTÍCULO 61, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA, AL PREVER LA ENTREGA DEL HABER POR RETIRO SÓLO A AQUELLOS QUE HUBIEREN CUMPLIDO CON LA CARRERA JUDICIAL, ES INCONSTITUCIONAL."<sup>65</sup>

<sup>64</sup> "Del penúltimo párrafo del artículo 61 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como del numeral 9o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial local, se advierte que los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia tendrán derecho a un haber por retiro, no obstante, si bien es cierto que el referido artículo 61 establece que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado fijará el haber a que tendrán derecho los Magistrados que se retiren forzosa o voluntariamente, también lo es que ni la Ley Orgánica del Poder Judicial ni alguna otra ley local fijan las bases, mecanismo y periodicidad para su otorgamiento, lo que vulnera el artículo 116, fracción III, párrafo antepenúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto no se respeta la estabilidad en el cargo ni se asegura la independencia judicial, pues al término del plazo de 17 años, los Magistrados que culminen su encargo constitucional no tienen la certeza de cuál es ese haber por retiro ni del momento en el cual lo recibirán."

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 2815, número de registro digital: 163090.

<sup>65</sup> "El citado precepto, al prever la entrega del haber por retiro a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco que se retiren de manera forzosa o voluntaria, únicamente a favor de los que hubiesen cumplido con la carrera judicial es inconstitucional, ya que el artículo 59 de la Constitución Política de esa entidad federativa no establece ese requisito para ser nombrado Magistrado, lo que evidencia que dicho cargo obedece a un nombramiento otorgado con base en requisitos específicos determinados por esa Constitución Local, cuyos efectos son los mismos para



**81.** Con base en los criterios apuntados se resolvió la controversia constitucional 81/2010, promovida por el Poder Judicial del Estado de Zacatecas, en la cual se cuestionó –a la luz de la garantía de la irreductibilidad de las remuneraciones de los Magistrados– la validez de la disminución de las condiciones de retiro derivadas del cambio de régimen de pensiones por un haber de retiro de carácter vitalicio.

**82.** En este caso, el Pleno determinó que el haber de retiro de los Magistrados no forma parte de su remuneración, ya que se trata de un concepto diferente y específico que debe estar expresamente previsto en una norma materialmente legislativa para que su otorgamiento sea constitucionalmente válido.

**83.** Lo anterior quedó plasmado en la tesis P./J. 28/2012, de rubro: "HABER DE RETIRO. ES VÁLIDO FACULTAR AL PODER JUDICIAL LOCAL PARA REGLAMENTAR Y DETALLAR SU CÁLCULO Y OTORGAMIENTO, SI ASÍ LO PREVEN LA CONSTITUCIÓN O LAS LEYES DE LOS ESTADOS."<sup>66</sup>

**84.** Estos criterios también se reiteraron en las controversias constitucionales 18/2016 y 13/2018, promovidas, respectivamente, por el Poder Judicial del

---

todos aquellos que reciban el cargo. Por ende, el artículo 61, penúltimo párrafo, de la referida Constitución Local es contrario a los artículos 1o. y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que tal como lo estableció el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis jurisprudencial P./J. 44/2007 de rubro: 'ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN.', dentro de los parámetros relativos al aseguramiento del respeto de la estabilidad en el cargo y la independencia judicial de los Magistrados de los Poderes Judiciales Locales, se encuentra el referente a que en caso de que el periodo de nombramiento no sea vitalicio, al final de éste pueda otorgarse un haber por retiro, determinado por el Congreso del Estado."

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 2814, número de registro digital: 163091.

<sup>66</sup> **Tesis:** Acorde con el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el haber de retiro de los Magistrados y Jueces locales debe estar expresamente previsto en una norma materialmente legislativa, por lo que cuando ha sido establecido en la Constitución Local, como parte de los elementos y componentes de la estabilidad e inamovilidad de los Magistrados del Pleno del Tribunal Superior de Justicia respectivo y, por ende, de la independencia judicial, es válido que la Ley Orgánica correspondiente determine sólo algunos referentes y habilite al órgano de gobierno del Poder Judicial del Estado para regular lo relativo a su otorgamiento y cálculo."

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de dos mil doce, página 516, número de registro digital: 2001922.



Estado de Nuevo León y el de Baja California, en donde se condenó a los Poderes legislativos estatales porque en sus Estados no existían normas que regulasen el haber de retiro de los Magistrados, a pesar de que existían iniciativas de reforma para ello.

**85.** De acuerdo con los precedentes apuntados, si bien la interpretación del texto constitucional comprende la obligación de las legislaturas de garantizar un haber de retiro a los Magistrados cuando su nombramiento no es de carácter vitalicio, lo cierto es que en ninguno de ellos se dijo que tuviera que tener las características de una pensión.

**86.** Por lo mismo, es falso que el Poder Legislativo demandado incurrió deliberadamente en una omisión legislativa en una competencia de ejercicio obligatorio, ya que dicha obligación no existe y, consecuentemente, tampoco la omisión que atribuye al Congreso Local.

**87.** En todo caso, lo que sería inconstitucional sería que en el Estado de Morelos todavía no se hubiese garantizado el haber de retiro; sin embargo, esto se instituyó en el artículo 89 de la Constitución Política Local desde el dieciséis de julio de dos mil ocho mediante la publicación del **Decreto 824**.

**88.** Con dicha reforma se fijó la duración del periodo de ratificación para los Magistrados en ocho años para que ninguno de ellos pudiera permanecer en el cargo más de catorce años, después de los cuales tendrían derecho a un haber de retiro de conformidad con la ley de la materia.

**89.** Aunado a lo anterior, se previó el retiro de los Magistrados en los siguientes supuestos: de manera forzosa al cumplir sesenta y cinco años de edad o por sobrevenir incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño del cargo.

**90.** En relación con el haber de retiro, las consideraciones del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales y Legislación del Congreso del Estado de Morelos justificaron que los Magistrados tendrían derecho a percibir un haber de retiro y no una pensión, en los términos siguientes:

"... De lo anteriormente expuesto esta comisión ha concluido que el cargo de Magistrado no se asimila definitivamente al de trabajador, ya que sería con-



trario a la Ley del Servicio Civil del Estado otorgar el derecho a una pensión por jubilación, es decir, que les fuera aplicable la pensión dispuesta para los trabajadores, a una persona que fue depositaria del Poder Judicial, y considerar que por el desempeño de tan alta encomienda, se llegase a considerar que exista una relación laboral y serles aplicable la ley que rige las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado de Morelos, razón por la cual se ha considerado necesario adicionar este párrafo a efecto de que los Magistrados reciban una compensación digna y decorosa al término de su cargo en los términos que se plantea."<sup>67</sup> [Énfasis añadido].

91. Así fue como el artículo 89 de la Constitución Política Local fue finalmente aprobado:

**"Artículo 89.** El Tribunal Superior de Justicia del Estado se compondrá de los Magistrados Numerarios que se requieran para la integración de las salas que lo conformen, cuando menos de tres supernumerarios y en su caso, de los Magistrados interinos. Los Magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del Estado y sólo en el caso de los Magistrados interinos, podrá designar también la diputación permanente, en ambos casos a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública para designar a los Magistrados, conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

"Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia rendirán su protesta ante el Pleno del Congreso o la Diputación Permanente, durarán en su cargo seis años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional, podrán ser designados para un periodo más y si lo fueren, continuarán en esa función únicamente ocho años más, y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

"La designación para un período más sólo procederá, de los resultados que arroje la evaluación del desempeño que realice el Poder Legislativo a través del órgano político del Congreso, mediante los mecanismos, criterios,

<sup>67</sup> Fojas 957 a 963 del expediente principal (tomo II).



procedimientos, e indicadores de gestión, que para dicha evaluación establezca esta Constitución y las leyes en la materia.

"El presidente del Tribunal Superior de Justicia durará en su encargo dos años, pudiendo ser reelecto sólo por un período más, sin posibilidad de volver a ocupar ese cargo.

"La función y evaluación de los Magistrados del Poder Judicial se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

"Ninguna persona que haya sido nombrada Magistrado y haya procedido su designación para un nuevo período en términos de esta constitución, podrá volver a ocupar el cargo. **En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo con el carácter de titular, provisional o interino, podrán rebasar catorce años en el cargo.**

**"Al término de los catorce años, los Magistrados numerarios tendrán derecho a un haber por retiro, conforme lo establezca la ley en la materia. Para el caso de los Magistrados supernumerarios, al término de su período se les otorgará de manera proporcional dicho derecho en los términos que establezca la ley.**

"El Consejo de la Judicatura elaborará un dictamen técnico en el que analizará y emitirá opinión sobre la actuación y desempeño de los Magistrados que concluyan su período. Los dictámenes técnicos y los expedientes de los Magistrados serán enviados al órgano político del Congreso del Estado para su estudio y evaluación, por lo menos noventa días hábiles antes de que concluya el período para el que fueron nombrados. El dictamen técnico será un elemento más entre todos los que establezca el órgano político del Congreso, para la evaluación del Magistrado que concluye sus funciones. La omisión en remitir los documentos en cita dará lugar a responsabilidad oficial.

"El procedimiento para la evaluación y en su caso la designación para un período más de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia por el Congreso, junto con la evaluación de los aspirantes que de acuerdo al procedimiento y convocatoria pública que emita el órgano político del Congreso, hayan reunido



los requisitos que se señalen, se realizará conforme lo establezcan esta Constitución y las leyes en la materia.

"El Congreso del Estado conforme a sus facultades, decide libre y soberanamente sobre la designación de los Magistrados, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura. Si el Congreso resuelve que no procede la designación para un nuevo período, el Magistrado cesará en sus funciones a la conclusión del período para el que fue nombrado.

**"El retiro forzoso de los Magistrados se producirá al cumplir sesenta y cinco años de edad o por sobrevenir incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño del cargo o de manera voluntaria. La ley preverá los casos en que tendrán derecho a un haber por retiro en forma proporcional al tiempo en que ejercieron sus funciones en los términos de ley.**

**"Asimismo, la ley en la materia, preverá la forma y proporción en que se otorgará el haber por retiro y la existencia de un mecanismo para generar los recursos para el pago del mismo a partir del presupuesto que se destine anualmente al Poder Judicial, evitando que su pago repercuta como un gasto excesivo a cargo del presupuesto de dicho Poder."** [Énfasis añadido]

92. En el régimen transitorio de esta reforma, además de las cuestiones inherentes a la vigencia, se contempló la necesidad de adecuar la legislación a la nueva redacción de la Constitución Local, constriñendo al Tribunal Superior de Justicia a presentar una iniciativa al Congreso para que éste, a su vez, pudiera expedir los ordenamientos correspondientes, como se puede confirmar leyendo el tercer artículo transitorio:

"TERCERO.—En términos del artículo 42, fracción III, de la Constitución Política Local, **en un plazo no mayor a los treinta días hábiles, el Tribunal Superior de Justicia, deberá presentar la iniciativa para adecuar la legislación conducente al presente ordenamiento.** El Congreso del Estado en un plazo no mayor a los sesenta días hábiles procederá a expedir los ordenamientos correspondientes." [Énfasis añadido]

93. También se contempló cómo operaría el límite de catorce años respecto de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia con mayor antigüedad a la



señalada. En este sentido, para aquellos que contaban con una antigüedad mayor a los catorce años, se previó su permanencia hasta que cumplieran quince años en el cargo, después de los cuales se les tendría que otorgar el haber previsto para el retiro forzoso. En este sentido, el séptimo artículo transitorio de dicho decreto estableció:

**"SÉPTIMO.—Por esta única ocasión los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que hayan cumplido más de catorce años en el cargo, permanecerán en funciones hasta cumplir quince años, contados a partir de la fecha de su primera designación y se les aplicará el retiro forzoso previsto en el artículo 89 de esta Constitución, debiéndose prever el haber por retiro forzoso que marca esta Constitución y la ley, en el presupuesto de egresos del Poder Judicial del Estado de Morelos." [Énfasis añadido]**

94. Además, para los Magistrados que también fueron trabajadores del Estado o de los Municipios (con quince años o más de antigüedad), se contempló el derecho a percibir un haber de retiro o una pensión al término de su período. Esto último de acuerdo al octavo artículo transitorio:

**"OCTAVO.—Aquellos Magistrados que tengan antecedentes como trabajadores al servicio del Estado o Municipios, con antigüedad de quince años o más, tendrán derecho a que se les otorgue, al término de su período, el haber de retiro o una pensión.**

**"La pensión se otorgará con base en lo que prevea la ley de la materia, tomando en cuenta el último cargo que hayan tenido en el servicio público antes de ser Magistrados, actualizada o en su caso la homóloga a la fecha en que les sea otorgada la pensión, contándose sólo para efectos de antigüedad el tiempo que ocuparon el cargo de Magistrados."** [Énfasis añadido]

95. Con motivo de la publicación de esta reforma, en específico, de este último precepto transitorio, el Congreso emitió el decreto novecientos treinta y ocho (en adelante *Decreto 938*),<sup>68</sup> en el cual estableció los términos para otor-

<sup>68</sup> Publicado el quince de octubre de dos mil ocho en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 4651.



gar la pensión por retiro voluntario de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Morelos y, con fundamento en el mismo, se otorgaron pensiones por retiro voluntario a cuatro Magistrados numerarios y uno supernumerario en los decretos novecientos noventa y cuatro, novecientos noventa y siete, novecientos noventa y ocho, novecientos noventa y nueve, y mil (en adelante *Decretos de pensiones por retiro voluntario*).<sup>69</sup>

**96.** Por su parte, el Poder Judicial de Morelos promovió la **controversia constitucional 88/2008** para solicitar la declaración de invalidez del tercer artículo transitorio del Decreto 824, alegando que no existía fundamento para que el Poder Legislativo obligara al Tribunal Superior de Justicia a presentar la iniciativa en cuestión, como se puede corroborar con el concepto de invalidez que en ese entonces formuló en su demanda, la cual constituye un hecho notorio de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,<sup>70</sup> supletorio por virtud del artículo 1o. de la ley reglamentaria:<sup>71</sup>

"Los artículos transitorios primero, segundo y tercero del decreto impugnado obligan al Tribunal Superior de Justicia a aplicar disposiciones que son inconstitucionales **imponiéndole el deber de presentar la iniciativa de ley para adecuar la legislación conducente al decreto impugnado**, lo cual es inconstitucional de acuerdo con los artículos 17, 49, 116, fracción III, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Los artículos transitorios señalados regulan la promulgación y publicación del decreto impugnado así como el inicio de su vigencia teniendo especial importancia que **constríne al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos a la realización de un determinado acto en el plazo de treinta días hábiles, es decir, dentro del ámbito de facultades exclusivas de tal tribunal lo que**

<sup>69</sup> Publicados el doce de noviembre de dos mil ocho en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 4655.

<sup>70</sup> **Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

<sup>71</sup> **Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."



implica una invasión de esferas competenciales por parte del Poder Legislativo demandado, lo que deja de ser un acto de colaboración para convertirse en un acto mediante el cuál el Congreso Estatal subordina al Tribunal Superior imponiéndole una carga legislativa a voluntad del Congreso Estatal y respecto de una materia que no se encuentra dentro del cúmulo de facultades del Poder Legislativo.

**"Con la imposición de cumplir con la carga legislativa de iniciar leyes o decretos dentro del plazo de treinta días hábiles se somete al Tribunal Superior de Justicia** ya que, no participó en el inconstitucional acto de reformas, adiciones y derogación de diversas disposiciones de la Constitución Local además de que no existe artículo o disposición que obligue en tales términos ni en ese plazo al tribunal como pretende el Congreso Local."<sup>72</sup> [Énfasis añadido]

97. Al dictar sentencia, el Pleno de esta Suprema Corte declaró infundado el concepto de invalidez porque el Poder Judicial actor malinterpretó el artículo 42, fracción III, de la Constitución Política Local, cuyo texto señala:

**"Artículo 42.** El derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

"I. Al gobernador del Estado.

"II. A los diputados al Congreso del mismo.

**"III. Al Tribunal Superior de Justicia, en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia. ..."**[Énfasis añadido]

98. A grandes rasgos, el error del Poder Judicial fue considerar que dicha disposición le concedía una facultad exclusiva al Tribunal Superior de Justicia para presentar iniciativas en asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de la administración de justicia, cuando la especificidad de su texto en realidad le impide proponer iniciativas sobre cualquier otro tema que no sea ese en particular.

<sup>72</sup> Ver páginas 18 y 19 de la sentencia de la controversia constitucional 88/2008.



99. Por este motivo, el Pleno de la Suprema Corte reconoció la validez del artículo tercero transitorio,<sup>73</sup> al considerar que se trata de una prevención a favor del Tribunal Superior de Justicia para presentar la iniciativa de ley respectiva, como se desprende de la propia sentencia:

"Como se mencionó en el apartado en que se analizó la competencia del Congreso del Estado de Morelos para legislar en materia de funcionamiento y organización de la administración de justicia, el aludido artículo 42 de la Constitución del Estado no establece que, exclusivamente, el Tribunal Superior de Justicia sea el único ente facultado para presentar iniciativas en esa materia.

"Tanto el propio Congreso, como el gobernador, e incluso los Ayuntamientos, se encuentran en aptitud de presentar propuestas que aborden esa temática. La peculiaridad del sistema establecido por la Constitución Local para ese efecto, estribó en el hecho de que el Tribunal Superior de Justicia sólo puede formular iniciativas en ese tópic y no en otros, a diferencia de la libertad que en ese rubro gozan las demás entidades que ahí se enuncian.

"Consecuentemente, si se toma en consideración que el Tribunal Superior de Justicia no es el único que puede presentar las iniciativas en la materia descrita, **la norma tildada de inconstitucional en verdad lo que contiene es una prevención a su favor, para que nadie, que no sea el propio ente interesado, sea el que presente la iniciativa de ley en cuestión.**

"Esta disposición, entonces, lo que establece es una prerrogativa a favor del Tribunal Superior de Justicia, para que en ejercicio de su facultad de formular iniciativas de ley en materias específicas y en atención a su experiencia en el ámbito y a que propondrá la regulación que lo regirá, lo haga en un lapso si bien perentorio, justificado por la importancia de contar con una nueva legislación acorde con el nuevo texto de la Constitución Local."<sup>74</sup> [Énfasis añadido]

<sup>73</sup> Unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia.

<sup>74</sup> Ver páginas 453 a 454 de la sentencia de la controversia constitucional 88/2008.



100. También en la misma controversia constitucional, el Poder Judicial solicitó la declaración de invalidez del **Decreto 938** y de los **Decretos de pensiones por retiro voluntario** –como actos de aplicación del mismo–, alegando que en ninguna ley se previó esa forma de pensión:

"Se demanda la invalidez del Decreto Número 938, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de fecha quince de octubre de dos mil ocho, por el que se establece la pensión por retiro voluntario de los Magistrados y Magistradas del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos. El combatido decreto no tiene sustento legal alguno, en ninguna ley se encuentra prevista esa forma de pensión jubilatoria por retiro voluntario, con lo que se transgreden los principios constitucionales de legalidad, seguridad y certeza jurídica previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales; si bien, el Poder Legislativo Morelense, tiene la facultad de emitir decretos, la materia de los mismos debe estar regulada por alguna norma constitucional o secundaria."<sup>75</sup>

101. El Pleno declaró infundado el concepto de invalidez planteado al considerar que el artículo octavo transitorio del **Decreto 824** era, precisamente, el fundamento del **Decreto 938** y de los **Decretos de pensiones por retiro voluntario**:

"El sustento constitucional de tal decreto, se encuentra en el artículo octavo transitorio de la Constitución Local, al que se hizo referencia anteriormente, en específico en su párrafo segundo, en el que se establece que la pensión – por la que llegara a optar el Magistrado que se ubique en el supuesto ahí indicado– se otorgará con base en lo que prevea la ley de la materia; y posteriormente, la propia norma constitucional establece como parámetros a considerar en esa "ley de la materia", el último cargo que hayan tenido en el servicio público antes de ser Magistrados, actualizada o en su caso la homóloga a la fecha en que les sea otorgada la pensión, contándose sólo para efectos de antigüedad el tiempo que ocuparon el cargo de Magistrados."<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Ver página 87 de la sentencia de la controversia constitucional 88/2008.

<sup>76</sup> Ver páginas 459 y 460 de la controversia constitucional 88/2008.



**102.** Después de que fuera resuelta la **controversia constitucional 88/2008**, el Tribunal Superior de Justicia sometió una iniciativa al Congreso Local con fundamento en el referido artículo tercero transitorio, a la cual denominó como "La definición, la forma y los montos que habrán de integrar el haber de retiro consignado en nuestra Carta Magna", en donde propuso reformar y adicionar los artículos 19 y 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.

**103.** Dicha iniciativa se presentó el veintiséis de marzo de dos mil catorce y fue turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Puntos Constitucionales y Legislación, en donde finalmente se desestimó la propuesta del Tribunal Superior de Justicia, en concreto, por representar una carga excesiva para el presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, como se puede leer a continuación:

"... las condiciones en que habrá de otorgarse el haber por retiro, propuestas por los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, resultan contrarias a lo establecido en nuestra Constitución Local, toda vez que su pretensión asiste a otorgar una pensión de carácter vitalicio y heredable, en función del 100% de todos los ingresos que percibe un Magistrado en activo, situación que representaría una carga excesiva al presupuesto de dicho Poder Judicial, por tal consideración los que integramos estas Comisiones Unidas, desestimamos la iniciativa de referencia."<sup>77</sup>

**104.** En su lugar, las Comisiones dictaminadoras estimaron viable que el haber de retiro de los Magistrados se otorgara de la forma siguiente:

"... que el haber por retiro, se constituya como un único pago en una sola exhibición a razón de tres meses del salario actual que perciben los Magistrados, así como el otorgamiento de un mes más de salario por cada dos años que ejerció la Magistratura."<sup>78</sup>

<sup>77</sup> Ver foja 1089 del expediente principal (tomo II).

<sup>78</sup> Ver foja 1093 del expediente principal (tomo II).



**105.** Por este motivo, el Poder actor consideró que las comisiones dictaminadoras se negaron expresamente a legislar la pensión que propuso el Tribunal Superior de Justicia, ya que en su lugar redactaron otra propuesta a partir de distintas iniciativas presentadas por diputados de la propia legislatura, específicamente las iniciativas que presentaron Rosalina Mazari Espín, Lucía Virginia Meza Guzmán y Mario Arturo Arizmendi Santaolaya, los días catorce, veintiuno y veintiocho de mayo del mismo año.

**106.** También alegó que el Poder Legislativo incurrió en una omisión legislativa de forma deliberada, como se aprecia en la siguiente transcripción:

"... el Congreso del Estado de Morelos, no sólo desestimó la iniciativa presentada por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, sino que SE NEGÓ EXPRESAMENTE a regular esa pensión por qué (sic) según sus Comisiones Dictaminadoras no la consideraron viable, lo que a la vez se tradujo o convirtió en UNA OMISIÓN INTENCIONAL O DELIBERADA del Congreso del Estado de Morelos, de regular la pensión por que pueden optar los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, que tengan antecedentes como trabajadores al servicio del Estado o Municipios con antigüedad de quince años o más, establecida en el ARTÍCULO OCTAVO TRANSITORIO de ese mismo Decreto Ocho-cientos Veinticuatro (824)."<sup>79</sup>

**107.** En este contexto, se desechó la propuesta del Tribunal Superior de Justicia y, en su lugar, la propuesta de la comisión fue sometida a la asamblea para su aprobación, dando lugar a la emisión del *Decreto 2014, por el que se adicionan cinco artículos para ser 26 bis, 26 ter, 26 quater, 26 quinquies y 26 sexies, en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos*, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5281, de veintidós de abril de dos mil quince.<sup>80</sup>

**108.** Así fue como se adicionó el artículo 26 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, cuyo texto establece:

<sup>79</sup> Ver foja 249 del tomo I del expediente principal.

<sup>80</sup> El decreto va de las páginas 42 a 50 del periódico oficial que obra agregado al expediente desde el reverso de la foja 1414 hasta el reverso de la 1418 del tomo I del expediente principal.



"**Artículo 26 Ter. El haber por retiro** consiste en una prestación económica que **se cubrirá mediante único pago**, en una sola exhibición, el cual se integrará por lo siguiente: ...

"I. El equivalente a tres meses del salario que el Magistrado perciba en el momento en que corresponda el pago de esta prestación, y

"II. El equivalente a un mes de salario por cada dos años de servicios prestados como Magistrado." [Énfasis añadido]

**109.** Inconforme con dicho precepto, el tribunal volvió a presentar otra iniciativa con una propuesta similar a la anterior (oficio T.S.J./352/2014) y, tan sólo unos días después, solicitó se le diera trámite (oficio T.S.J./356/2014).

**110.** En relación con esta última iniciativa, el Poder Judicial actor afirmó que nunca recibió respuesta y, además, que no se le dio el trámite respectivo; por ello estima que se vulneró el proceso legislativo previsto en la Constitución Local, así como en la Ley Orgánica del Congreso del Estado.

**111.** Luego, promovió la presente controversia constitucional alegando, entre otras cuestiones, que el Congreso ha sido omiso en legislar la multirreferida pensión prevista en el artículo octavo transitorio del **Decreto 824**. Sin embargo, no existe fundamento en la Constitución Federal ni en la particular del Estado que obligue al Congreso a legislar una pensión en los términos apuntados.

**112.** Los antecedentes demuestran que el Poder Judicial estableció una falsa relación entre los artículos tercero y octavo transitorios del **Decreto 824** para fundamentar la obligación de legislar una pensión a favor de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, pero en el primero de ellos sólo se obligó al Congreso a adecuar la legislación a la reforma, mientras que en el segundo sólo se les dio la posibilidad de optar por una pensión a los Magistrados que se les aplicó la reforma en lo relativo al retiro forzoso.

**113.** Por lo mismo, se reitera, es falso que el Poder Legislativo demandado incurrió deliberadamente en una omisión legislativa en una competencia de ejercicio obligatorio, ya que dicha obligación no existe y, consecuentemente, tampoco la omisión que atribuye al Congreso Local.



114. Por lo tanto, sólo resta analizar los conceptos de invalidez en contra del artículo 26 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.

## VIII. ANÁLISIS DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

115. Haciendo una lectura integral de la demanda, se aprecia que los conceptos de invalidez en los que el Poder Judicial actor planteó una violación a la división de poderes son los que se sintetizan en los subapartados siguientes:

**1) INVASIÓN COMPETENCIAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO.** El Congreso invadió la facultad exclusiva del Tribunal Superior de Justicia para presentar la iniciativa en ciertos temas contenidos en el Decreto 2014, como es el haber de retiro, ya que el Tribunal Superior de Justicia era el único facultado para ello en términos del artículo tercero transitorio del Decreto 824.

En este sentido, alega que las comisiones dictaminadoras incurrieron en una omisión intencional o deliberada al desestimar la iniciativa del Tribunal Superior de Justicia.

**2) VIOLACIÓN A LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD.** El artículo impugnado es violatorio del 89 de la Constitución Local, porque la intención del Constituyente Permanente al emitir el *Decreto 824* fue otorgar un haber de retiro digno, decoroso y de carácter vitalicio; no obstante, se decretó un único pago, en una sola exhibición, por el equivalente a diez meses de salario.

En este sentido, planteó una violación a las garantías previstas en los artículos 14 y 16 de Constitución Federal de fundamentación y motivación.

**3) VIOLACIÓN A LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES.** El haber de retiro decretado en el artículo impugnado no cumple con las garantías de autonomía e independencia, haber de retiro, estabilidad e inamovilidad porque no constituye una prestación de carácter periódico y vitalicio.

**4) VIOLACIÓN DEL PROCESO LEGISLATIVO.** El actor nunca recibió respuesta del demandado y fue omiso en darles el trámite legislativo respectivo; por ello estima que se vulneró el proceso legislativo previsto en la Constitución



Local, así como en la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos. Además, en los antecedentes del decreto del que se desprende el artículo 26 ter impugnado, únicamente se hace referencia a una iniciativa presentada el veintiséis de marzo de dos mil catorce, sin hacer referencia a las otras dos.

**5) FALTA DE MOTIVACIÓN REFORZADA.** La naturaleza y trascendencia del derecho que se regulaba exigía una motivación reforzada, en específico en relación a la forma en que se determinó que el haber de retiro correspondería al pago de tres meses de salario, más un mes por cada dos años de servicio. En este sentido, afirma que la afectación se justificó en la situación financiera del Poder Judicial y el interés por evitar que se vea afectado con la carga financiera de los haberes por retiro, sin aportar ningún elemento adicional de sustento. Asimismo, tampoco se prefirió una interpretación más favorable conforme con lo que establecen los artículos 1o. y 133 de la Constitución Federal.

### VIII.1. VIOLACIÓN DEL PROCESO LEGISLATIVO

**116.** En sus conceptos de invalidez el Poder Judicial actor planteó violaciones en el proceso legislativo del artículo 26 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, las cuales deben ser examinadas previamente a cualquier otra violación, ya que si resultan fundadas pueden tener como efecto la invalidez total de la norma impugnada, haciendo innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes.

**117.** Como violación al proceso legislativo, el Poder Judicial actor alegó que nunca recibió respuesta del Poder Legislativo demandado a sus "peticiones de fechas ocho y once de diciembre del año dos mil catorce" y fue omiso en darles el trámite legislativo respectivo. Por ello estima que se vulneró el proceso legislativo previsto en la Constitución Local, así como en la Ley Orgánica del Congreso del Estado.

**118.** Las violaciones alegadas resultan infundadas. Tal como fue señalado desde la precisión de la litis, las referidas peticiones realmente son comunicaciones mediante las cuales se le hizo llegar al Congreso una segunda iniciativa. Por lo mismo, no se trata de "peticiones" a las que les tenga que recaer una respuesta en términos del artículo 8 de la Constitución Federal. Además, está acreditado



en autos que su iniciativa fue turnada a comisiones y si ésta no se dictaminó durante esa misma legislatura, esta Suprema Corte no puede exigir al Congreso que legisle la propuesta que presentó en su iniciativa, ya que la invasión competencial la hizo depender de la existencia de una obligación constitucional que no existe. En este sentido, si su iniciativa no fue dictaminada, válidamente puede ser archivada de conformidad con el artículo 102 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>81</sup>

**119.** También alegó que en los antecedentes del *Decreto 2014* únicamente se hizo referencia a una iniciativa presentada el veintiséis de marzo de dos mil catorce, sin hacer referencia a las otras dos, pero esta circunstancia, si bien se puede calificar como un error de técnica legislativa, no constituye una violación procesal y mucho menos una invasión competencial.

**120.** Por todos estos motivos, las violaciones alegadas resultan infundadas.

## VIII.2. INVASIÓN COMPETENCIAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO

**121.** El Poder Judicial sostiene que en términos del artículo tercero transitorio del Decreto 824 y conforme a lo resuelto en la controversia constitucional 88/2008, sólo el Tribunal Superior de Justicia estaba facultado para presentar la iniciativa sobre el haber de retiro de los Magistrados y, consecuentemente, el Congreso nada más podía legislar con base en esa iniciativa. En este sentido, afirma que dicho precepto transitorio operó como una reserva legal a su favor

<sup>81</sup> **"Artículo 102.** La iniciativa deberá dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente, en términos de este reglamento.

"Toda iniciativa, decreto o acuerdo parlamentario que no sea dictaminado durante la legislatura en la cual fue presentado, al término de la misma será remitida por el presidente de la comisión respectiva al archivo legislativo.

"En el caso que las iniciativas preferentes no sean dictaminadas oportunamente, dos días antes de que esté por vencer el plazo constitucional, el presidente del Congreso de inmediato ordenará la publicación de la iniciativa en la Gaceta Legislativa en los términos en que fue presentada por el Poder Ejecutivo Estatal, para que los diputados puedan conocer sus términos, así como se asegurará que sea incluida en primer lugar de los asuntos del orden del día de la sesión del Pleno correspondiente o de la que al efecto se convoque, para su inmediata discusión y votación dentro del término a que alude el artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos."



y, a pesar de ello, las comisiones dictaminadoras no sólo desestimaron la iniciativa del Tribunal Superior de Justicia, sino además tomaron en cuenta otras iniciativas presentadas por distintos diputados del propio Congreso. Lo anterior se desprende de la siguiente transcripción:

"... resulta por demás evidente, que el Congreso del estado de Morelos se encontraba constreñido a legislar en lo relativo al haber por retiro establecido en el artículo 89 de la Constitución Local, con base única y exclusivamente en las iniciativas presentadas por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en virtud de la ya mencionada reserva legislativa, generada mediante el artículo tercero transitorio del Decreto Ochocientos Veinticuatro (824), conforme a la cual, el citado Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, es el único facultado para presentar las iniciativas en los temas que fueron materia de ese decreto de reforma, adición y derogación constitucional, lo que además encuentra su justificación de acuerdo con lo sostenido por la Suprema Corte, en el hecho de que el citado tribunal es el que tiene experiencia en el ámbito y se trata de la regulación que lo regirá.

"Contrario a lo que ha quedado hasta aquí señalado, el demandado Congreso del Estado de Morelos, expidió el acto cuya invalidez se demanda, consistente en el ARTÍCULO 26 TER, adicionado a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, desestimando y desvirtuando por completo las iniciativas presentadas por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos y tomando en cambio como base iniciativas presentadas por iniciadores distintos al citado tribunal, como lo son los diputados integrantes del propio Congreso del Estado de Morelos, violando con ello el contenido del artículo tercero transitorio del Decreto Ochocientos Veinticuatro (824), publicado el dieciséis (16) de julio de dos mil ocho (2008) y la interpretación que del mismo realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación ..."<sup>82</sup> [Énfasis añadido]

**122.** Por estos motivos, el Poder Judicial actor consideró que se vulneraron las garantías de legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, específicamente de fundamentación y motivación.

<sup>82</sup> Fojas 31 y 32.



**123.** El concepto de invalidez resulta infundado, ya que el Poder Judicial actor asumió erróneamente que el Congreso nada más podía legislar con base en la iniciativa del Tribunal Superior de Justicia al malinterpretar la sentencia de la controversia constitucional 88/2008, atribuyéndole efectos a los pronunciamientos que se hicieron sobre el artículo tercero transitorio del Decreto 824 que no fueron previstos por el legislador ni decretados por esta Suprema Corte.

**124.** Cabe recordar que en dicha sentencia, el Pleno dio respuesta a los argumentos en los cuales dicho Poder calificó al referido precepto transitorio como una carga legislativa para someter al Tribunal Superior de Justicia, ya que alegaba que no existía un artículo o una disposición que lo obligara a presentar la iniciativa señalada.

**125.** Contrario a la opinión del Poder Judicial, el Pleno consideró que dicho precepto "contiene una prevención a su favor, para que nadie, que no sea el propio ente interesado, sea el que presente la iniciativa de ley en cuestión", concluyendo que no se debía entender como una invasión al principio de división de poderes, sino como una prerrogativa para que propusiera la regulación que lo iba a regir.

**126.** Con base en ese pronunciamiento, el Pleno reconoció que el proceso legislativo debía comenzar a instancia del Tribunal Superior de Justicia. Incluso, válidamente se puede inferir que por esta misma razón el Congreso estaba obligado a analizar y discutir su iniciativa, pero lo que no se puede asumir es que el Congreso estuviera obligado a aprobar la iniciativa o que no la pudiera desestimar, mucho menos que no pudiera tomar en cuenta otras iniciativas distintas a las del tribunal.

**127.** Tampoco se puede calificar a dicho transitorio como una reserva legal que prohibiera a los diputados ejercer su facultad para presentar iniciativas sobre el mismo tema y, por ende, que las comisiones dictaminadoras estuvieran impedidas para tomar en consideración propuestas distintas a las del tribunal, como pretende el Poder Judicial, ya que en ningún momento se señaló que el Congreso estuviera obligado a legislar única y exclusivamente con base en la iniciativa del tribunal.



**128.** En todo caso, lo que habría sido inadmisibile es que el Congreso hubiese desechado la iniciativa sin siquiera analizarla o sin motivar la decisión, pero esto no sucedió y no se pueden atribuir más efectos al precepto transitorio en cuestión después de que la iniciativa fue analizada y dictaminada en comisiones, aunque no haya sido de forma favorable, ya que su función era abrir el debate parlamentario en torno a los temas que fueron materia de la reforma, en este caso en particular, en torno a las condiciones de retiro de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

### VIII.3. VIOLACIÓN A LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD

**129.** También es infundado que la intención del Constituyente Permanente haya sido otorgarles una pensión y no un haber de retiro al emitir el **Decreto 824**, ya que los antecedentes legislativos demuestran que el Poder Legislativo demandado estuvo en lo cierto al señalar que "el Constituyente Permanente fue cuidadoso en precisar que los Magistrados del Poder Judicial, al término de su cargo, recibirían un haber de retiro en los términos señalados en la ley de la materia, la que nunca sería asimilable a una pensión".<sup>83</sup>

**130.** Por lo tanto, resulta infundado que el artículo impugnado sea contrario a la finalidad del legislador al reformar el artículo 89 de la Constitución Política Local.

### VIII.4. VIOLACIÓN A LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES

**131.** El Poder Judicial afirmó que el artículo 26 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos viola las garantías de independencia y autonomía de la función jurisdiccional consagradas en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución Federal, porque el haber de retiro que fue previsto para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia no consiste en una prestación periódica y vitalicia, sino en un solo pago, ello a pesar de que sus nombramientos no son de carácter vitalicio. En este sentido, citó las consideraciones de la controversia constitucional 81/2010.

<sup>83</sup> Ver foja 963 del expediente principal (tomo II).



**132.** El concepto de invalidez resulta infundado, ya que nunca se ha señalado que el haber de retiro debe tener esas características.

**133.** La jurisprudencia sobre el haber de retiro de los Magistrados se formó a partir de los precedentes apuntados con anterioridad y en todos ellos la premisa es que la libertad de configuración para regular a los Poderes Judiciales Locales no es absoluta, ya que de forma constante se ha reiterado la obligación de las legislaturas de garantizar la autonomía e independencia de la función jurisdiccional con un mínimo de garantías, entre ellas el haber de retiro cuando el nombramiento de los Magistrados no es de carácter vitalicio, pero en ninguno de ellos se sostuvo que éste tuviera que otorgarse de forma periódica o vitalicia, mucho menos que tuviera que compartir los atributos de una pensión.

**134.** En suma, esta Suprema Corte ha reiterado que el haber de retiro constituye un componente esencial de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional en aquellos Estados donde el periodo de nombramiento de los Magistrados no es vitalicio, pero nunca ha descrito el haber de retiro como una pensión o una prestación periódica y vitalicia. Lo que sí ha dicho es que el modelo federal en el cargo de Ministros puede servir de parámetro para configurar las garantías de inamovilidad y estabilidad de los Poderes Judiciales Locales, pero nunca que sea inconstitucional no replicarlo. Al efecto, se debe reiterar que se trata de principios que admiten grados de cumplimiento.

**135.** No se soslaya que en la controversia constitucional 81/2010 se invocaron tanto los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura<sup>84</sup> como el estándar de la Comisión de Venecia; sin embargo, por su propia naturaleza jurídica, no se puede plantear una violación al texto constitucional derivado de su inobservancia, ya que sólo constituyen recomendaciones a los Estados para diseñar sus Poderes Judiciales. En este sentido, su cita en el precedente apuntado se hizo como referencia para calificar el apego de las garantías de

<sup>84</sup> Adoptados en el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente Celebrado en Milán, Italia, en mil novecientos ochenta y cinco, y confirmados por unanimidad por la Asamblea General de Naciones Unidas en sus resoluciones 40/32 y 40/146 de veintinueve de noviembre y trece de diciembre del mismo año.



estabilidad y de inamovilidad en el ejercicio del cargo del Poder Judicial de Zacatecas a los estándares y criterios internacionalmente reconocidos.

**136.** Por lo mismo, si en el Estado de Morelos se previó un haber de retiro y no una pensión en los términos descritos, no se puede sostener que el Poder Legislativo demandado violó la autonomía e independencia del Poder Judicial actor por este motivo.

**137.** En todo caso, lo que se podría juzgar es el grado de apego del haber de retiro a las garantías de estabilidad y de inamovilidad en el ejercicio del cargo del Poder Judicial de Morelos.

**138.** Para estos efectos, se debe tener en cuenta que el cargo de Magistrado en dicha entidad federativa no forma parte de la carrera judicial, ya que se accede por designación del Congreso a propuesta del Consejo de la Judicatura Estatal, que escoge a los candidatos mediante una convocatoria pública.

**139.** Entre los requisitos previstos en el artículo 90 de la Constitución del Estado de Morelos para acceder al cargo, se encuentra la experiencia profesional.<sup>85</sup> En este aspecto se exige contar con determinados años de ejercicio

<sup>85</sup> **Artículo 90.** Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia se requiere:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, de preferencia morelense, y estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles.

"II. Haber residido en el Estado durante los últimos diez años, salvo el caso de ausencia por un tiempo máximo de seis meses, motivado por el desempeño del servicio público.

"III. Poseer al momento de su designación, con antigüedad mínima de diez años el título y la cédula profesional de licenciado en derecho, expedido por la autoridad o institución legalmente facultada para ello: (sic)

"IV. No tener más de sesenta y cinco años de edad, ni menos de treinta y cinco, el día de la designación.

"V. Tener cinco años de ejercicio profesional por lo menos, o tres si se ha dedicado a la judicatura.

"VI. Ser de reconocida honorabilidad y no haber sido condenado por delito intencional que merezca pena corporal de más de un año de prisión, o destituido o suspendido de empleo, si se trata de juicio de responsabilidad; pero si se trata de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo cualquiera que haya sido la pena.

"VII. Cumplir con los requisitos, criterios, procedimientos, e indicadores de gestión y aprobar la evaluación que en su caso se realice.

"Los nombramientos de los Magistrados deberán recaer preferentemente entre aquéllas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan



profesional previo: si se trata de experiencia adquirida fuera de la judicatura, el plazo que se requiere es de cinco años, en contraposición a los tres años requeridos cuando se trata de personas integrantes de la misma.

**140.** Por lo anterior, el acceso al cargo de Magistrado no se encuentra limitado o restringido a quienes se encuentren dentro de la judicatura, ya que pueden provenir de cualquier otro ámbito.

**141.** A la luz de esta consideración, cualquier persona que reúna los requisitos a que se hizo referencia, puede acceder al cargo de Magistrado aun cuando se haya dedicado a ramas diversas de la judicatura, lo que implica que al concluir el cargo existe la posibilidad de retomar la práctica profesional dentro de aquellas áreas en que se desempeñaban previamente, porque, se reitera, no se trata del desempeño de un cargo dentro del sistema de carrera judicial en el que la vida profesional se dedica de forma absoluta a la labor jurisdiccional.

**142.** En este contexto, el otorgamiento de una pensión vitalicia en los términos pretendidos por la parte actora se podría justificar de existir restricciones para el desempeño de otros cargos, ya sean de carácter público o privado, también si existiera la restricción explícita para litigar; sin embargo, ante la ausencia de restricciones para el desempeño de algún otro cargo posterior al ejercicio de la función jurisdiccional, salvo las restricciones constitucionales para acceder a cargos de elección popular por determinados plazos, la legislación estatal brinda la oportunidad a los Magistrados en retiro de continuar desempeñándose laboralmente para así poder continuar con un nivel digno y adecuado de vida.

**143.** Aunado a lo anterior, de acuerdo con la fracción IV del artículo 90 de la Constitución Local, quienes desempeñan el cargo de Magistrado lo hacen en un rango de edad que va de los treinta y cinco a los setenta años de edad,

---

distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica, plenamente acreditados, procurando alcanzar una efectiva paridad de género en las designaciones, y

**VIII.** "No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario de despacho del Poder Ejecutivo, fiscal general del Estado o diputado local, durante el año previo al día de su designación."



edades que corresponden a la mínima para acceder al cargo y a la prevista para el retiro forzoso.

**144.** Atendiendo a que la duración máxima en el cargo es de catorce años, en un escenario hipotético en que una persona puede acceder al cargo a los treinta y cinco años de edad, al concluir el periodo máximo de duración tendrán cuarenta y nueve años. Ahora bien, la misma Constitución prevé que los candidatos no podrán tener más de sesenta y cinco años de edad el día de la elección, por lo que, bajo ese supuesto, podrá existir el caso de una persona que llegue a ser nombrada Magistrado a los sesenta y cinco años y se retire a los setenta. Bajo este segundo escenario, resulta más ilustrativo lo desproporcional que resultaría que una persona que ejerció el cargo sólo por cinco años obtenga derecho a una pensión vitalicia sobre el cien por ciento de la remuneración percibida.

**145.** En conclusión, no se puede considerar que el haber de retiro que se otorga se desapegue de los principios de la judicatura, ya que su monto es un reflejo del diseño legal del cargo.

### VIII.5. FALTA DE MOTIVACIÓN REFORZADA

**146.** El Poder Judicial actor considera que la naturaleza y trascendencia del derecho que se regulaba exigía una motivación reforzada, citando en su apoyo las consideraciones de la controversia constitucional 4/2005.

**147.** El concepto de invalidez resulta **infundado**. Primero, porque el Poder Judicial actor pretende extrapolar el criterio de motivación reforzada, aplicable para la evaluación del desempeño de los Magistrados, a la garantía de haber por retiro. Segundo, porque esta Suprema Corte considera que el dictamen de mérito explicó de forma objetiva las razones por las cuales decidió no tomar en cuenta la iniciativa del Tribunal Superior de Justicia y explicitó por qué prefirió la propuesta que a la postre se aprobó en el *Decreto 2014*. Incluso, el Poder Judicial actor reconoce que el artículo impugnado se sustentó en la situación financiera del Poder Judicial estatal y el interés por evitar que se vea afectado con la carga financiera de los haberes por retiro. Sin embargo, como estas razones le parecen insuficientes para haber desestimado su iniciativa, su pretensión ahora es



que esta Suprema Corte de Justicia obligue al legislador a explicar cómo fue que determinó la cantidad que le corresponde percibir a los Magistrados por concepto de haber de retiro, lo cual escapa del ámbito de control constitucional, ya que se trata de cuestiones que le corresponde apreciar a la legislatura en función de las obligaciones y la situación particular de las finanzas de cada Estado.

**148.** Ante la inexistencia de la omisión legislativa apuntada y lo infundado de los conceptos de invalidez, lo procedente es reconocer la validez del artículo 26 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en los términos y respecto de los actos precisados en el apartado III de la ejecutoria.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 26 TER de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, adicionado mediante Decreto Número Dos Mil Catorce, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil quince, en atención a lo expuesto en el apartado VIII de esta determinación.

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

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

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

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado III, relativo a la certeza y precisión de los actos reclamados. Los Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

#### **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 obligado por la mayoría y por consideraciones distintas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a la existencia de la omisión legislativa, consistente en declarar infundada la omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado de Morelos, relativa a establecer una pensión a favor de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del referido Estado. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en algunas consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su subapartado VIII.1, denominado "violación del proceso legislativo", consistente en reconocer la validez del artículo 26 TER de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, adicionado mediante Decreto Número Dos Mil Catorce, publicado en el Periódico Oficial de dicha



entidad federativa el veintidós de abril de dos mil quince. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo anunció voto particular, al cual se adhirió la Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquel.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su subapartado VIII.2, denominado "invasión competencial en el proceso legislativo", consistente en reconocer la validez del artículo 26 TER de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, adicionado mediante Decreto Número Dos Mil Catorce, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil quince. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con razones adicionales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su subapartado VIII.3, denominado "violación a las garantías de legalidad", consistente en reconocer la validez del artículo 26 TER de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, adicionado mediante Decreto Número Dos Mil Catorce, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil quince. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Franco González Salas en contra de las consideraciones, Ríos Farjat con salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del apartado VIII,



relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su subapartado VIII.4, denominado "violación a las garantías jurisdiccionales", consistente en reconocer la validez del artículo 26 TER de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, adicionado mediante Decreto Número Dos Mil Catorce, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil quince. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, en su subapartado VIII.5, denominado "falta de motivación reforzada", consistente en reconocer la validez del artículo 26 TER de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos, adicionado mediante Decreto Número Dos Mil Catorce, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de abril de dos mil quince. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra.

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

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

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

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 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 31 de enero de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**Voto concurrente** que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 33/2015.

En sesión celebrada el veinticinco de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional señalada al rubro, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, en la que se tuvo como impugnado, por un lado, el artículo 26 TER de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Morelos –que regula el haber por retiro de los Magistrados en un único pago, en una sola exhibición<sup>1</sup>– y, por otro, la omisión de legislar la pensión de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Antes de abordar los conceptos de invalidez hechos valer en contra de la norma general, se concluyó que no existía la omisión legislativa alegada, pues si bien en diversos precedentes se ha interpretado, a la luz de las garantías de independencia y autonomía judicial, que existe una obligación de garantizar un haber de retiro a los Magistrados cuando su nombramiento no es de carácter vitalicio, lo cierto es que en ninguno de ellos se ha dicho que tal concepto debe reunir las características de una pensión.

Ahora, si bien coincidí en que no existe una obligación constitucional de regular el haber de retiro como una pensión o una prestación periódica y vitalicia, estimé que la omisión que hizo valer el Poder Judicial no reposaba sobre el tópico analizado, esto es, sobre la idea de que el haber de retiro debía reunir las características de una pensión –pues tales argumentos en realidad se ofrecieron para combatir la norma general–, sino más bien por no haber regulado el supuesto previsto en el artículo octavo transitorio del Decreto 824 que reformó, adicionó y derogó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> **"Artículo 26 TER.** El haber por retiro consiste en una prestación económica que se cubrirá mediante único pago, en una sola exhibición, el cual se integrará por lo siguiente:

"I. El equivalente a tres meses del salario que el Magistrado perciba en el momento en que corresponda el pago de esta prestación, y

"II. El equivalente a un mes de salario por cada dos años de servicios prestados como Magistrado.  
..."

<sup>2</sup> **"Octavo.** Aquellos Magistrados que tengan antecedentes como trabajadores al servicio del Estado o Municipios, con antigüedad de quince años o más, tendrán derecho a que se les otorgue, al término de su período, el haber de retiro o una pensión.



Ciertamente, en su demanda, el Poder Judicial manifestó que el Poder Legislativo había sido omiso en regular la pensión prevista como opción para aquellos Magistrados que hubieran sido trabajadores al servicio del Estado o de los Municipios, con antigüedad de 15 años o más, aun cuando estaba obligado a ello en términos del artículo tercero transitorio del mismo Decreto 824.<sup>3</sup>

Así, según lo refirió, el Congreso deliberadamente incurrió en tal omisión en el proceso legislativo del decreto impugnado, pues a pesar de que el tribunal cumplió con su obligación de presentar la iniciativa correspondiente y de que los diputados de la legislatura también propusieron regular tal supuesto,<sup>4</sup> las comisiones lo estimaron inviable por las mismas razones por las cuales decidieron no regular el haber de retiro como una pensión vitalicia.<sup>5</sup>

Por su parte, el Poder Legislativo sostuvo, en su contestación de demanda, que la omisión alegada no se actualizaba debido a que el artículo octavo transitorio era claro al señalar que la pensión que optara el Magistrado que se ubicara en el supuesto previsto, se otorgaría con base en lo previsto por la ley de la materia y que, en el caso, dicha legislación lo era la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, pues la pensión se debía otorgar tomando en cuenta el último cargo en el servicio público, antes de ocupar la magistratura.

---

"La pensión se otorgará con base en lo que prevea la ley de la materia, tomando en cuenta el último cargo que hayan tenido en el servicio público antes de ser Magistrados, actualizada o en su caso la homóloga a la fecha en que les sea otorgada la pensión, contándose sólo para efectos de antigüedad el tiempo que ocuparon el cargo de Magistrados."

<sup>3</sup> **Tercero.** En términos del artículo 42, fracción III, de la Constitución Política Local, en un plazo no mayor a los treinta días hábiles, el Tribunal Superior de Justicia, deberá presentar la iniciativa para adecuar la legislación conducente al presente ordenamiento. El Congreso del Estado en un plazo no mayor a los sesenta días hábiles procederá a expedir los ordenamientos correspondientes."

<sup>4</sup> Incluso el actor señaló en su demanda que en la iniciativa presentada por la diputada Lucía Virginia Meza Guzmán el 21 de mayo de 2014 se propuso que para el caso único y exclusivo de los Magistrados que tuvieran antecedentes como trabajadores al servicio del Estado o Municipios, con antigüedad mínima de 15 años y que decidieran no recibir el haber de retiro, se les concediera una pensión vitalicia no heredable, a razón del 100% del salario integrado del último cargo que ocuparon antes de ser Magistrados.

<sup>5</sup> Además, a juicio del actor, la vigencia de la disposición octava transitoria del Decreto 824 fue avalada por el propio Congreso Local en el procedimiento legislativo del Decreto 1363 publicado el 28 de mayo de 2014 –emitido a efecto de dar cumplimiento a la resolución de esta Suprema Corte en la controversia constitucional 88/2008– toda vez que se desestimó la propuesta de derogar tal artículo octavo transitorio, por haber sido validado en dicha sentencia.



Derivado de lo anterior, respetuosamente considero que la omisión que hizo valer el Poder Judicial actor fue distinta a la que se tuvo por impugnada en la ejecutoria y, en consecuencia, también debió serlo el estudio relativo a su existencia.

Este voto se publicó el viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 33/2015.

En sesión pública celebrada el veinticinco de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 33/2015, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, en contra del artículo 26 TER de la Ley Orgánica de dicho Poder y la omisión de regular la pensión de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

Durante la discusión, manifesté estar en desacuerdo con algunas de las consideraciones de los apartados relativos al análisis de los conceptos de invalidez (considerando VIII), por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto en cada uno de estos puntos, en el orden en que quedaron plasmados en la sentencia:

#### **I. Voto concurrente respecto del subapartado VIII.1 "Violación del proceso legislativo".**

##### **a) Fallo mayoritario.**

La sentencia declara infundado el concepto de invalidez en que el Poder Judicial actor argumentó que el Poder Legislativo demandado no dio respuesta a sus "peticiones de fechas ocho y once de diciembre del año dos mil catorce" y fue omiso en darles el trámite legislativo respectivo; por considerar que estas peticiones realmente son comunicaciones a través de las cuales hizo llegar al Congreso una segunda iniciativa, de ahí que no se trate de "peticiones" a las que deba recaer una respuesta, en términos del artículo 8o. de la Constitución General.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> **"Artículo 8o.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.  
"A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."



Además, la resolución señala que, en el caso, quedó acreditado que la iniciativa presentada por el Poder Judicial se turnó a comisiones y, si no fue dictaminada en esa Legislatura, no puede exigirse al Congreso que legisle la propuesta planteada en ella, ya que la invasión competencial se hace depender de la existencia de una obligación constitucional que no existe; en este sentido, si su iniciativa no se dictaminó, válidamente puede ser archivada, de conformidad con el artículo 102 del Reglamento para el Congreso del Estado.<sup>2</sup>

Por otro lado, el fallo indica que el Poder Judicial actor también adujo que, en los antecedentes del Decreto Número Dos Mil Catorce, por el que se adicionó, entre otros, el artículo 26 TER a la Ley Orgánica de dicho Poder, solamente se hizo referencia a una iniciativa presentada el veintiséis de marzo de dos mil catorce, sin aludir a las otras dos; pero aclara que esta circunstancia, si bien se puede calificar como un error de técnica legislativa, no constituye una violación procesal y, mucho menos, una invasión competencial.

#### **b) Razones del voto concurrente.**

Coincido en lo infundado del concepto de invalidez, sobre la base de las consideraciones apuntadas, con excepción de la última de ellas, a que se refiere el párrafo 119 de la sentencia, pues los oficios de ocho y once de diciembre de dos mil catorce, por medio de los cuales el Tribunal Superior de Justicia hizo llegar al Congreso Local una segunda iniciativa (complementaria, según señala el Poder Judicial actor, de la que fue presentada el veintiséis de marzo de ese mismo año) y solicitó fuera tomada en cuenta en la emisión del decreto que regulara el haber de retiro, sí fueron tramitados por el Poder demandado; sin embargo, de los antecedentes legislativos, se advierte que la segunda iniciativa fue presentada el mismo día en el que el Pleno del Congreso aprobó

<sup>2</sup> **"Artículo 102.** La iniciativa deberá dictaminarse en el periodo ordinario de sesiones en que se turne a la comisión o en el inmediato siguiente, en términos de este reglamento.

"Toda iniciativa, decreto o acuerdo parlamentario que no sea dictaminado durante la Legislatura en la cual fue presentado, al término de la misma será remitida por el presidente de la comisión respectiva al archivo legislativo.

"En el caso que las iniciativas preferentes no sean dictaminadas oportunamente, dos días antes de que esté por vencer el plazo constitucional, el presidente del Congreso de inmediato ordenará la publicación de la iniciativa en la Gaceta Legislativa en los términos en que fue presentada por el Poder Ejecutivo Estatal, para que los diputados puedan conocer sus términos, así como se asegurará que sea incluida en primer lugar de los asuntos del orden del día de la sesión del Pleno correspondiente o de la que al efecto se convoque, para su inmediata discusión y votación dentro del término a que alude el artículo 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos."



el dictamen que sometieron a su consideración las comisiones respecto de la primera iniciativa presentada por el referido Tribunal (junto con otras iniciativas presentadas por diputados); razón por la cual no pudo ser considerado en la expedición del Decreto Número Dos Mil Catorce, que se publicaría en el Periódico Oficial el veintidós de abril de dos mil quince.

## II. Voto concurrente respecto del subapartado VIII.3 "Violación a las garantías de legalidad".

### a) Fallo mayoritario.

La sentencia declara infundado el concepto de invalidez en que el Poder Judicial actor alegó que la intención del Constituyente Local fue otorgar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia una pensión y no un haber de retiro; por considerar que el artículo 26 TER de la Ley Orgánica del Poder Judicial Estatal<sup>3</sup> no es contrario a la finalidad de la reforma al artículo 89 de la Constitución del Estado,<sup>4</sup> pues no fue la intención del Constituyente otorgarles una pensión, sino un haber de retiro.

<sup>3</sup> **"Artículo 26 TER.** El haber por retiro consiste en una prestación económica que se cubrirá mediante único pago, en una sola exhibición, el cual se integrará por lo siguiente:

"I. El equivalente a tres meses del salario que el Magistrado perciba en el momento en que corresponda el pago de esta prestación, y

"II. El equivalente a un mes de salario por cada dos años de servicios prestados como Magistrado."

<sup>4</sup> **"Artículo 89.** El Tribunal Superior de Justicia del Estado se compondrá de los Magistrados numerarios que se requieran para la integración de las Salas que lo conformen, cuando menos de tres supernumerarios y en su caso, de los Magistrados interinos. Los Magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del Estado y sólo en el caso de los Magistrados interinos, podrá designar también la diputación permanente, en ambos casos a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública para designar a los Magistrados, conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

"Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia rendirán su protesta ante el Pleno del Congreso o la diputación permanente, durarán en su cargo seis años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional, podrán ser designados para un periodo más y si lo fueren, continuarán en esa función únicamente ocho años más, y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

"La designación para un periodo más sólo procederá, de los resultados que arroje la evaluación del desempeño que realice el Poder Legislativo a través del órgano político del Congreso, mediante los mecanismos, criterios, procedimientos, e indicadores de gestión, que para dicha evaluación establezca esta Constitución y las leyes en la materia.

"El presidente del Tribunal Superior de Justicia durará en su encargo dos años, pudiendo ser reelecto sólo por un periodo más, sin posibilidad de volver a ocupar ese cargo.



Al respecto, la resolución advierte que los antecedentes legislativos del Decreto Número Ochocientos Veinticuatro, por el que se adicionó, entre otros, el referido artículo 26 TER, demuestran que el Poder demandado estuvo en lo cierto, al señalar que "el Constituyente Permanente fue cuidadoso en precisar que los Magistrados del Poder Judicial, al término de su cargo, recibirían un haber de retiro en los términos señalados en la ley de la materia, la que nunca sería asimilable a una pensión".

"La función y evaluación de los Magistrados del Poder Judicial se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

"Ninguna persona que haya sido nombrada Magistrado y haya procedido su designación para un nuevo periodo en términos de esta Constitución, podrá volver a ocupar el cargo. En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo con el carácter de titular, provisional o interino, podrán rebasar catorce años en el cargo.

"Al término de los catorce años, los Magistrados numerarios tendrán derecho a un haber por retiro, conforme lo establezca la ley en la materia. Para el caso de los Magistrados supernumerarios, al término de su periodo se les otorgará de manera proporcional dicho derecho en los términos que establezca la ley.

"El Consejo de la Judicatura elaborará un dictamen técnico en el que analizará y emitirá opinión sobre la actuación y desempeño de los Magistrados que concluyan su periodo. Los dictámenes técnicos y los expedientes de los Magistrados serán enviados al órgano político del Congreso del Estado para su estudio y evaluación, por lo menos noventa días hábiles antes de que concluya el periodo para el que fueron nombrados. El dictamen técnico será un elemento más entre todos los que establezca el órgano político del Congreso, para la evaluación del Magistrado que concluye sus funciones. La omisión en remitir los documentos en cita dará lugar a responsabilidad oficial.

"El procedimiento para la evaluación y en su caso la designación para un periodo más de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia por el Congreso, junto con la evaluación de los aspirantes que de acuerdo al procedimiento y convocatoria pública que emita el órgano político del Congreso, hayan reunido los requisitos que se señalen, se realizará conforme lo establezcan esta Constitución y las leyes en la materia.

"El Congreso del Estado conforme a sus facultades, decide libre y soberanamente sobre la designación de los Magistrados, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura. Si el Congreso resuelve que no procede la designación para un nuevo periodo, el Magistrado cesará en sus funciones a la conclusión del periodo para el que fue nombrado.

"El retiro forzoso de los Magistrados se producirá al cumplir sesenta y cinco años de edad o por sobrevenir incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño del cargo o de manera voluntaria. La ley preverá los casos en que tendrán derecho a un haber por retiro en forma proporcional al tiempo en que ejercieron sus funciones en los términos de ley.

"Asimismo, la ley en la materia, preverá la forma y proporción en que se otorgará el haber por retiro y la existencia de un mecanismo para generar los recursos para el pago del mismo a partir del presupuesto que se destine anualmente al Poder Judicial, evitando que su pago repercuta como un gasto excesivo a cargo del presupuesto de dicho Poder."



## b) Razones del voto concurrente.

Coincidió en lo infundado del concepto de invalidez, sobre la base de las consideraciones apuntadas, puesto que el artículo 89 de la Constitución Política del Estado de Morelos, reformado mediante Decreto Número Ochocientos Veinticuatro, publicado en el Periódico Oficial el dieciséis de julio de dos mil ocho, no establece la forma y características que debe tener el haber de retiro y, aun cuando en la iniciativa de reforma correspondiente se hubiese pretendido que constituyera materialmente una pensión, esto fue desestimado posteriormente, como se desprende de la referencia que hace la sentencia en este apartado.<sup>5</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, considero que este punto debió ser analizado junto con el relativo a la violación a las garantías jurisdiccionales, ya que, en todo caso, el parámetro de constitucionalidad debe ser el principio de independencia judicial, previsto en el artículo 116, fracción III, de la Constitución General<sup>6</sup> y no el artículo 89 de la Constitución Local en sí mismo considerado.

<sup>5</sup> Véase la nota 83, en el párrafo 129.

<sup>6</sup> **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: ...

"III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

"La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

"Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de secretario o su equivalente, procurador de Justicia o diputado local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

"Los nombramientos de los Magistrados y Jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

"Los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo (sic) el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

"Los Magistrados y los Jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo. ..."



### III. Voto concurrente respecto del subapartado VIII.4 "Violación a las garantías jurisdiccionales".

#### a) Fallo mayoritario.

La sentencia declara infundado el concepto de invalidez en que el Poder Judicial actor afirma que el artículo 26 TER de la Ley Orgánica de dicho Poder<sup>7</sup> viola las garantías de independencia y autonomía de la función jurisdiccional, consagradas en los artículos 17<sup>8</sup> y 116, fracción III,<sup>9</sup> de la Constitución General, porque, a su juicio, el haber de retiro previsto para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia no consiste en una prestación periódica y vitalicia, sino en un solo pago; por considerar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación nunca ha señalado que el haber de retiro deba tener estas características.

<sup>7</sup> Nota 3 supra.

<sup>8</sup> **Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

"El Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas. Tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño. Los Jueces Federales conocerán de forma exclusiva sobre estos procedimientos y mecanismos.

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

"Las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes.

"Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

"La Federación y las entidades federativas garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público.

"Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil."

<sup>9</sup> Nota 6 supra.



Al respecto, la resolución retoma los precedentes sobre haber de retiro,<sup>10</sup> en los que se ha señalado que éste constituye un componente esencial de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional en aquellos Estados en que el periodo de nombramiento de los Magistrados no es vitalicio (sin haberse descrito como una pensión o prestación periódica y vitalicia) y que, aunque el modelo federal puede servir de parámetro para configurar las garantías de inamovilidad y estabilidad al interior de los Poderes Judiciales Locales, no resulta inconstitucional no replicarlo.

En este tenor, el fallo aclara que, aun cuando en la diversa controversia constitucional 81/2010<sup>11</sup> se invocaron los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura y el estándar de la Comisión de Venecia, por su propia naturaleza jurídica, no se puede plantear una violación al Texto Constitucional derivado de su inobservancia, pues sólo constituyen recomendaciones a los Estados para diseñar sus Poderes Judiciales; de ahí que su cita en tal asunto únicamente se haya hecho para calificar el apego de las garantías de estabilidad e inamovilidad, en específico, en el Poder Judicial del Estado de Zacatecas, a los estándares y criterios internacionalmente reconocidos.

Por tanto, la sentencia concluye que, si en el Estado de Morelos se previó un haber de retiro y no una pensión, en los términos descritos, no puede sostenerse que el Poder Legislativo demandado haya violado la autonomía e independencia del Poder Judicial actor por este motivo.

A su vez, la resolución indica que lo que podría juzgarse, en todo caso, es el grado de apego del haber de retiro a las garantías de estabilidad e inamovilidad y,

<sup>10</sup> Controversias constitucionales 9/2004, 25/2008, 81/2010, 18/2016 y 13/2018.

<sup>11</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 6 de diciembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Cossío Díaz, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Luna Ramos, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Franco González Salas, apartándose de diversas consideraciones, reservándose el derecho para revisar el engrose y, en su caso, formular voto concurrente; Zaldívar Lelo de Larrea, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Ministro ponente; Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Ministro ponente; Valls Hernández, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Ministro ponente; Sánchez Cordero de García Villegas, sin compartir las consideraciones en los términos mencionados en su última intervención por el Ministro ponente; Ortiz Mayagoitia y presidente Silva Meza.



al efecto, advierte que el cargo de Magistrado en esta entidad federativa no forma parte de la carrera judicial, pues éstos son designados por el Congreso, a propuesta del Consejo de la Judicatura Local, que elige a los candidatos mediante una convocatoria pública, así como que, entre los requisitos previstos para acceder a este puesto, se encuentra la experiencia profesional (de tres o cinco años, dependiendo de si se adquiere dentro o fuera de la judicatura).

A la luz de esta consideración, el fallo determina que cualquier persona que reúna estos requisitos puede ser Magistrado, aun cuando se haya dedicado a otras ramas distintas de la judicatura y, al concluir el cargo, puede volver a la práctica profesional en aquellas áreas en las que se desempeñaba, al no haber ejercido un puesto en el sistema de carrera judicial, entregándose de forma absoluta a la labor jurisdiccional.

De este modo, la sentencia explica que el otorgamiento de una pensión vitalicia, en los términos pretendidos por el actor, se podría justificar, de existir restricciones para desempeñar otros cargos (públicos o privados) o para litigar, con posterioridad al ejercicio de la función jurisdiccional; pero que, al establecerse únicamente las restricciones constitucionales para acceder a cargos de elección popular por determinados plazos, la legislación local da oportunidad a los Magistrados en retiro de continuar desempeñándose laboralmente, para así poder seguir manteniendo un nivel de vida digno y adecuado.

Adicionalmente, la resolución apunta que quienes desempeñan el cargo de Magistrado lo hacen en un rango de edad que va de los 35 a los 70 años (edades que corresponden a la mínima para acceder al cargo y la prevista para el retiro forzoso), por lo que, dado que la duración máxima en dicho puesto es de 14 años, en un escenario hipotético en que una persona acceda al cargo a los 35 años, al concluir el periodo máximo, tendrá 49 años; así también, al disponerse que los candidatos no podrán tener más de 65 años el día de la elección, podría darse el caso de una persona que llegara a ser nombrada a esa edad y se retirara a los 70, escenario en el cual es más ilustrativo lo desproporcional que resultaría que alguien que ejerció el cargo sólo cinco años tuviera derecho a una pensión vitalicia sobre el cien por ciento de la remuneración percibida.

En consecuencia, de acuerdo con el fallo, no puede estimarse que el haber de retiro que se contempla en el Estado de Morelos contravenga los principios de la judicatura, ya que su monto es un reflejo del diseño legal del cargo.



## b) Razones del voto concurrente.

Coincido en lo infundado del concepto de invalidez, sobre la base de las consideraciones apuntadas, con excepción de aquellas en las que se argumenta (i) que, en la medida que los Magistrados no necesariamente provienen de la carrera judicial, al concluir su cargo, existe la posibilidad de que retomen la práctica profesional en aquellas áreas en las que se desempeñaban y (ii) que el otorgamiento de una pensión vitalicia, en los términos pretendidos por el Poder Judicial actor, se podría justificar, de existir restricciones para desempeñar otros cargos o para litigar, lo que, en el caso, no ocurre.

Tal como lo señalé al discutirse la controversia constitucional 26/2011,<sup>12</sup> la validez constitucional de la regulación del haber de retiro no puede hacerse depender de la existencia de este tipo de impedimentos –que, por lo demás, en el Estado de Morelos, como en muchos otros Estados, no existen–, sino de un test de razonabilidad, atendiendo a la amplia libertad de configuración del legislador y al impacto que podría tener una determinación en las haciendas públicas locales, el cual, en este asunto –en el que se impugna una norma muy similar a la que se combatió en aquella controversia–, desde mi punto de vista, se supera.

Tampoco considero que los ejemplos a que se refiere el párrafo 144 de la sentencia constituyan la mejor forma de ilustrar el tema, a efecto de resolver la problemática planteada.

Este voto se publicó el viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>12</sup> Resuelta por el Tribunal Pleno el 25 de junio de 2012, bajo la Ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza votaron en contra de declarar la invalidez de los artículos 241, 242, 243, 244, 245, párrafo primero, 246, 247, 248, 249 y 250, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, por consideraciones diversas y Ortiz Mayagoitia, por razones diversas, votaron a favor. Al no obtenerse una mayoría de ocho votos por la invalidez de los citados preceptos legales, el Tribunal Pleno determinó desestimar la controversia constitucional. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas estimaron que el proyecto debía desecharse.



## VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2020 Y SU ACUMULADA 125/2020.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó que es fundado dicho medio de control constitucional y declarar la invalidez del Decreto Seiscientos Cuarenta y Seis, que reforma el artículo 135, adicionando un párrafo, del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte.

Al respecto debo señalar que, si bien compartí la determinación tomada, en torno a la **invalidez** del decreto impugnado, pues considero que no fue aprobado por la mayoría calificada de diputados que marca la Constitución del Estado de Morelos.

**No obstante me separo** de las consideraciones de la sentencia en donde se analiza el segundo grupo de violaciones al procedimiento legislativo, concluyéndose que existió una violación a dicho procedimiento, pues el dictamen de la iniciativa de reforma al artículo 135 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos, no fue dado a conocer con la anticipación que marca la ley a todos los diputados, ello aun y cuando el Congreso del Estado calificó el asunto como de urgente y obvia resolución, pues no realizó ninguna motivación al respecto.

Lo anterior es así, pues como lo he sostenido en diversos precedentes –entre ellos, la acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020–<sup>1</sup> considero que las violaciones al procedimiento legislativo **deben ser de tal entidad** que resulten invalidantes, sin que deba además agregarse requisitos no contemplados en las normas que rigen los procedimientos legislativos.

En el presente caso, si bien es cierto –como lo afirma la ejecutoria– no existe constancia de que el dictamen se haya publicado en la página de Internet, la realidad del análisis del procedimiento legislativo se obtiene que **todos los integrantes, particularmente la minoría parlamentaria que accionó el**

<sup>1</sup> Fallada el veintinueve de septiembre de dos mil veinte por mayoría de ocho votos.



**presente medio y que votaron en contra de la reforma, tenían conocimiento del contenido del dictamen y de la iniciativa.**

Ello es así pues **seis de las siete**<sup>2</sup> diputadas firmantes, es decir, Maricela Jiménez Armendáriz,<sup>3</sup> Naida Josefina Díaz Roca,<sup>4</sup> Rosalinda Rodríguez Tinoco,<sup>5</sup> Tania Valentina Rodríguez Ruiz,<sup>6</sup> Blanca Nieves Sánchez Arano<sup>7</sup> y Keila Celene Figueroa<sup>8</sup> **participaron en la sesión e hicieron uso de la tribuna a efecto de pronunciarse ampliamente sobre su disidencia en la reforma aprobada; sin que se advierta un solo pronunciamiento en el que haya manifestado que el dictamen legislativo no se repartió para su conocimiento.**

Más aún, tanto la iniciativa como el dictamen legislativo únicamente versaban **sobre un solo precepto**, a saber, el artículo 135 del Reglamento del Congreso del Estado de Morelos. De ahí que –considero– tampoco se trataba de una reforma de tal amplitud como para advertir que no pudiesen haber tenido conocimiento de ésta en la sesión respectiva. Siendo que en el caso sí existe constancia **de que en la sesión se dio lectura al dictamen sintetizado**, por lo que no existen elementos que se desprenden de las constancias que permiten presumir que los integrantes del Congreso no hayan tenido conocimiento del asunto a discutir.

Por otra parte –siguiendo el criterio que he sostenido en los precedentes de las controversias constitucionales 94/2016 y 95/2016,<sup>9</sup> así como la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020<sup>10</sup> tampoco comparto que el hecho de que el asunto se haya calificado como de urgente y obvia resolución sin motivar tal calificativa, tenga efectos invalidantes del proceso legislativo.

Ello lo considero así, pues la realidad es que el Reglamento Interior del Congreso del Estado de Morelos en su artículo 112<sup>11</sup> señala que los **asuntos que así se**

<sup>2</sup> La diputada Erika García Zaragoza no hizo uso de la voz, pero sí manifestó su voto en contra.

<sup>3</sup> Intervención en las páginas 155 a 156 del proceso legislativo enviado por el Congreso en su informe.

<sup>4</sup> Ídem, páginas 156 a 158.

<sup>5</sup> Ídem, páginas 158 a 160.

<sup>6</sup> Ídem, páginas 160 a 162.

<sup>7</sup> Ídem, páginas 162 a 164.

<sup>8</sup> Ídem, páginas 164 a 166.

<sup>9</sup> Falladas en las sesiones de veintidós y veintitrés de marzo de dos mil veintiuno.

<sup>10</sup> Fallada en la sesión de siete de septiembre de dos mil veinte.

<sup>11</sup> "Artículo 112. Podrá **calificarse de urgente y obvia resolución por la asamblea, los asuntos que por su naturaleza así lo requieran** y se dará curso a las propuestas o acuerdos poniéndolos a discusión inmediatamente después de su lectura."



requieran podrán calificarse como de urgente y obvia resolución, dándose curso a las propuestas o acuerdos y poniéndolos a discusión inmediatamente después de su lectura. Sin que se señale que debe hacerse alguna justificación al respecto, como lo sostiene la sentencia.

Por lo que me parece que en el presente caso, la calificación de urgencia de un asunto no tenía como condicionante que fuese acompañada de una justificación.

Así, por las razones expresadas, es que comparto el sentido de la sentencia, pero me aparto de las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, agosto de 2021, página 796, con número de registro digital: 30003.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de septiembre de 2021.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2020 Y SU ACUMULADA 125/2020.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintidós de abril de dos mil veintiuno, resolvió las acciones de inconstitucionalidad citadas al rubro, promovidas, respectivamente, por una minoría parlamentaria de siete diputadas del Congreso y la Comisión de Derechos Humanos, ambos de Morelos, en contra del decreto que modificó el artículo 135 del Reglamento del Congreso de ese Estado.<sup>1</sup>

En la sentencia, si bien se reconoció legitimación en la causa a la Comisión de Derechos Humanos de Morelos, para ejercer la acción, en la parte final del párrafo veintitrés se indicó que de conformidad con el inciso g), fracción II,

<sup>1</sup> Publicado el 12 de febrero de 2020 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.



del artículo 105 de la Constitución Federal, interpretado a contrario sensu, una comisión estatal no tiene legitimación para promover este medio de control constitucional si no argumenta violación a derechos humanos. Por unanimidad de votos, el Pleno aprobó este apartado, pero con reservas de algunas Ministras y Ministros en torno al reconocimiento de la legitimación del citado organismo.<sup>2</sup>

En cuanto al tema de fondo, las accionantes alegaron que el procedimiento legislativo del que derivó la reforma y adición al precepto antes señalado tuvo vicios de carácter invalidante, pues la votación con la cual se aprobó no alcanzó la mayoría calificada que exige la Constitución del Estado, con detrimento a los principios de legalidad y seguridad jurídica.

Al respecto, por mayoría de nueve votos,<sup>3</sup> el Pleno determinó invalidar la norma impugnada al considerar que la citada mayoría calificada, equivalente a las dos terceras partes de los veinte integrantes del Congreso Local, sólo se satisface con catorce votos y no con los trece que la aprobaron. Esto tiene sustento en que la votación exigida por la Constitución Local es mínima, de modo que, si las dos terceras partes de los veinte integrantes equivale a un número fraccionado, no existe justificación alguna para no tomar en cuenta la porción decimal resultante, pues ante la imposible división de un voto que la satisface, debe añadirse completo para cubrirla.

Esta posición no sólo tuvo sustento en esa perspectiva numérica, sino en una justificación sustantiva derivada del respeto a los principios de una democracia deliberativa, que exigen una mayor participación en las decisiones que se adopten al interior del órgano legislativo, de manera que ese segmento de voto, por mínimo que sea, debe ser satisfecho para cumplir con la participación mínima que la Constitución Local exige en la aprobación de las reformas y adiciones al ordenamiento reglamentario en análisis.

De igual forma, pero con una mayoría de ocho votos,<sup>4</sup> se concluyó la existencia de diversas violaciones al procedimiento legislativo, consistentes en la omisión

<sup>2</sup> Los Ministros José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán y la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>3</sup> Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y José Fernando Franco González Salas, la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y la suscrita, Ministra Ana Margarita Ríos Farjat integramos dicha mayoría.

<sup>4</sup> El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo se apartó de las consideraciones distintas a la insuficiencia de la votación.



de dar a conocer el dictamen de la iniciativa con la anticipación debida, su calificación como de urgente y obvia resolución sin motivación, y con una votación calificada insuficiente, igual a la descrita en párrafos previos.

Aunque voté a favor en cada uno de estos apartados, respetuosamente me separo de algunas consideraciones, como preciso en este documento.

### Razones de la concurrencia

#### *a) Legitimación de la Comisión de Derechos Humanos de Morelos*

Estoy a favor de reconocer legitimación al citado organismo para ejercer la presente acción de inconstitucionalidad, pero no comparto la interpretación que se realiza en la última parte del párrafo veintitrés de la sentencia, descrita en párrafos previos, en el sentido de que una comisión estatal no tiene legitimación para promover este medio de control constitucional si no argumenta violación a derechos humanos.

A mi juicio, los organismos garantes de protección de los derechos humanos pueden promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las Legislaturas, sin necesidad de justificarse que tales leyes se estén combatiendo por violar derechos humanos. Podría parecer lógico que sólo esa tutela les corresponda a dichas comisiones protectoras, pero la segunda parte del párrafo que contiene el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional no contiene esa restricción, a diferencia de la primera parte de ese mismo párrafo, que al referirse a la legitimidad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos lo ciñe a interponer este medio de control constitucional sólo respecto a normas que vulneren los derechos humanos, como puede observarse de la siguiente transcripción:

**"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.**"

Me parece que la última oración habilita a las Comisiones de Derechos Humanos Locales a presentar acciones de inconstitucionalidad con la sola condición de que sea "en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales". Desde mi perspectiva, respetuosamente, una interpretación contraria implicaría encontrar restricciones donde no las hay.

Ante la falta de restricción expresa en el Texto Constitucional, y que las entidades federativas cuentan con menos instancias legitimadas, a contrapelo de la Federación, para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de alguna normativa local viciada (situación en la que los afectados directos son los ciudadanos de esa entidad), considero que el constituyente permite que estos organismos locales de protección puedan desplegar una defensa con alcances mayores a los que pudiera tener el organismo homólogo a nivel nacional.<sup>5</sup>

Esta ha sido mi postura en otros asuntos similares, así que, en congruencia con la postura que he sostenido en este Tribunal Pleno, aunque voté a favor del estudio de legitimación, me aparté de la consideración que menciono.

<sup>5</sup> Esta ha sido mi postura en otros asuntos similares. Por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 96/2018, el veintisiete de agosto de dos mil veinte, en la que este Tribunal Pleno analizó la legitimación del Instituto de Transparencia de Veracruz en la que se impugnó la reforma a la ley de transparencia del mismo Estado.

El tema en legitimación consistió en que el inciso h) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, exige que los organismos garantes locales previstos en el artículo 6o. constitucional pueden promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes locales para proteger la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales.

Una minoría de los integrantes de este Tribunal Pleno proponía sobreeser en el asunto al considerar que, de una lectura de esta fracción, se desprendía que el organismo no tenía legitimación para plantear conceptos de invalidez para proteger su autonomía so pretexto de la vinculación de sus funciones con la protección de estos derechos. Sin embargo, en dicho asunto, me posicioné en el sentido de considerar que no existía esa limitación en el Texto Constitucional.



### **b) Parámetro de regularidad constitucional en el estudio de fondo**

Si bien compartí el sentido de la ejecutoria, el presente voto concurrente me permite expresar una perspectiva adicional que subyace a las violaciones de procedimiento legislativo, y que ha sido mi postura en asuntos similares.<sup>6</sup>

En mi opinión, existe un parámetro de índole constitucional, de carácter federal, que fue desatendido por las personas legisladoras que integran el Congreso Local, en específico, el previsto en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala que el Poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y que tales Poderes se organizarán conforme con la Constitución de cada Estado:

**"Artículo 116.** El Poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:"

Considero que dicho mandato convierte a la Constitución del Estado de Morelos en un parámetro de regularidad para el caso concreto, que debe observarse para dilucidar si, efectivamente, hubo un incumplimiento a lo previsto en la Constitución Federal.

La Constitución Local señala en su artículo 50 que: "[e]n la reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites que para su formación" y el artículo 44 indica que "[p]ara que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, **necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura**; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución".

Es necesario ponderar que, como se expuso párrafos atrás, el Congreso de Morelos aprobó la modificación al artículo 135 de su reglamento sin alcanzar la

<sup>6</sup> Véase la acción de inconstitucionalidad 116/2020, resuelta el veintiséis de noviembre de dos mil veinte.



votación mínima que para ello exige su propia Constitución, en la medida que las dos terceras partes de las veinte personas que lo integran da como resultado una exigencia mínima de trece punto treinta y tres votos, que no puede cumplirse sólo con trece, y hace necesario, para salvaguardar la legitimidad democrática de la decisión, incrementar uno para cubrir, redondear o alcanzar la porción de voto faltante, lo que necesariamente lleva a exigir catorce. En ese sentido, si la reforma fue aprobada por trece votos de los veinte integrantes de la Legislatura, no se cumple con la mayoría calificada.

Esta situación representa una inobservancia directa a la Constitución del Estado de Morelos que impacta en el **parámetro previsto en la Constitución Federal**, pues, como señalé, el Poder Legislativo del Estado de Morelos se organiza, conforme a su propia Constitución, a través de los parámetros de votación mínima para la reforma o adición de sus leyes o decretos, lo cual fue inobservado por parte del Poder Legislativo de esa entidad.

Así, a diferencia de otros asuntos en los que la Suprema Corte ha analizado violaciones al procedimiento legislativo, considero que aquí el problema medular no sólo se centra en si existió un adecuado debate parlamentario y que éste se vio afectado a partir de violaciones a la normativa interna, sino también y con una preponderancia mayor, una flagrante inobservancia al mandato previsto en la Constitución Local por parte del legislador y que se traduce, a su vez, en una violación al artículo 116 de la Constitución Federal.

Si bien el incumplimiento con la votación mínima advertida incide negativamente en la legalidad y la democracia deliberativa, de mayor relevancia es que se entraña una transgresión al artículo 116 de la Constitución Federal que no sólo no puede ser soslayada, sino que debiera ser el motivo principal de la invalidez, porque no trasciende únicamente a leyes orgánicas o procedimentales locales, sino a la misma Constitución Local, la cual tiene una calidad especial de acuerdo con el artículo 116 mencionado.

Si uno de los Poderes Locales de una entidad actúa en abierta transgresión a su Constitución Local, está infringiendo el artículo 116 ya mencionado, que claramente dispone: "Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos".<sup>7</sup> Se trata de un **principio de orden político instruido textualmente desde nuestra máxima Norma Fundamental**.

<sup>7</sup> El precepto agrega después una serie de principios básicos a seguir, pero además de anotarlos después de una coma, no establece que solamente esas reglas no podrán franquearse, al contrario, es expreso de que los Poderes de los Estados se organizarán acorde a sus Constituciones.



Una actuación legislativa como la que se presentó en el caso concreto tiende a convalidar que el poder de un Estado no se organice conforme a su Constitución Local, lo cual contraría el mandato transcrito. Invaldarla sólo desde una perspectiva netamente procedimental generaría **el efecto perverso** de que pudiera interpretarse que no importa qué ordenen las Constituciones: es posible y viable desobedecerlas y considerar subsanado el daño toda vez que existió deliberación parlamentaria.

Por estas razones, considero que, al existir transgresiones a una Constitución Local por parte de un Poder de una entidad federativa, este caso es distinto al supuesto donde las violaciones procesales provienen de leyes de inferior jerarquía. La violación mayor deriva del desacato a su propio documento fundamental local, por su vínculo directo con la Constitución Federal.

Si bien comparto la afectación a la legalidad y a la democracia deliberativa en este caso, son las reflexiones anteriores, más ceñidas y concurrentes, las que me llevaron a votar a favor de la propuesta, pues consideré que la inobservancia del Poder Legislativo del Estado de Morelos a su propia organización interna, de conformidad con lo que mandata su Constitución Local, es una desatención a la regularidad impuesta directamente por el artículo 116 de la Constitución Federal, una violación tan grave que tiene como efecto la invalidez del procedimiento legislativo.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, agosto de 2021, página 796, con número de registro digital: 30003.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de septiembre de 2021.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 121/2020 Y SU ACUMULADA 125/2020.**

En sesión celebrada el veintidós de abril de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, donde se analizó la consti-



tucionalidad del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, reformado y adicionado mediante el Decreto Número Seiscientos Cuarenta y Seis, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de febrero de dos mil veinte.

El criterio mayoritario se decantó por declarar la invalidez del citado precepto por estimar que, en la aprobación de las reformas en cuestión se habían cometido violaciones al proceso legislativo con potencial invalidante que incidieron negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Para mayor claridad sobre el contenido de la norma declara inválida, a continuación, se transcribe su texto, resaltando en negrillas las partes que fueron objeto de adición y reforma.

"Artículo 135. Se entiende por mayoría simple, la que se obtenga de sumar más de la mitad de los diputados asistentes.

"Se entiende por mayoría absoluta, la que se obtenga de sumar el 50% más uno de los diputados integrantes de la Legislatura.

(Reformado [N. de E. este párrafo], P.O. 12 de febrero de 2020)

**"Se entiende por mayoría calificada cuando se trate de las dos terceras partes de los diputados integrantes del total de la Legislatura, en cuya aritmética deberá situarse para las reformas señaladas en votaciones particulares, es decir, en las cuáles deban concurrir por imperio de ley dicho porcentaje de diputados, que se tomará en consideración los siguientes criterios:**

(Adicionado, P.O. 12 de febrero de 2020)

**"Cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea menor a .49 se debe atender al entero inmediato inferior a dicha fracción.**

(Adicionado, P.O. 12 de febrero de 2020)

**"Cuando el número de diputados que den las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura contenga una fracción, y el decimal sea mayor a .49 se debe atender al entero inmediato superior a dicha fracción."**

Las transgresiones advertidas por la mayoría del Tribunal Pleno consistieron en lo siguiente:

1. No se respetaron las reglas de votación para la aprobación de las reformas al precepto impugnado, en concreto, la prevista en el artículo 44 de la Constitu-



ción Política del Estado de Morelos, en la que medularmente se ordena que toda iniciativa, para tener el carácter de ley o decreto, requiere que sea aprobada por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Local. Lo anterior porque las modificaciones en cuestión fueron votadas por trece de los veinte integrantes de la Legislatura, los que en sí mismos representan menos de las dos terceras parte de la composición total del Congreso del Estado de Morelos;

2. El dictamen relativo a las reformas al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, no fue dado a conocer con la anticipación que señala la ley a todos los integrantes del Congreso de dicha entidad federativa; además de que, aun cuando éste se incluyó en el orden del día para su discusión por estimar que se trataba de un asunto de urgente y obvia resolución, no se expusieron los motivos para sustentar tal decisión.

Discrepo del criterio mayoritario por las siguientes razones:

El artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos establece lo siguiente:

"Artículo 44. Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."

Como puede notarse, el precepto en cuestión mandata que la aprobación de las leyes y decretos que expida el Congreso, sean aprobados por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura, la cual, de acuerdo con el artículo 24 de la Constitución Local se compone por veinte legisladores en total.

Según las constancias del expediente, la adición del párrafo tercero y las adiciones de los párrafos cuarto y quinto del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, fueron aprobadas por trece de los veinte diputados que estuvieron presentes en la sesión donde se debatió dicho asunto.

Considero que dicha votación fue suficiente para tener por aprobadas las modificaciones al ordenamiento mencionado, tomando en cuenta que la regla de votación a que se refiere el artículo 44 de la Constitución del Estado de Morelos sólo es aplicable a leyes y decretos, mas no así a los reglamentos, que tienen una naturaleza jurídica distinta.



Debe tenerse en cuenta que, si bien, entre la ley y el reglamento existen relaciones, se diferencian entre sí, en tanto que este último se encuentra subordinado a la ley, del cual incluso depende para su validez, pues atendiendo a los principios de subordinación jerárquica y reserva de ley, sus disposiciones no pueden derogar, modificar, ampliar y restringir el contenido de ésta, ya que sólo tiene por objeto proveer a su exacta observancia.

Por su parte, el decreto es un mandamiento normativo de carácter particular, cuya vigencia está limitada a espacio, tiempo, lugares o personas, a diferencia de las leyes y reglamentos cuyas disposiciones son generales, impersonales y abstractas. Un claro ejemplo de decretos en el ámbito legislativo lo son aquellos por los que se expide un nombramiento.

Tomando en cuenta estas diferencias, así como el hecho de que en el artículo 44 de la Constitución del Estado de Morelos no se estableció que los reglamentos que expida el Congreso Local deben ser aprobados por la votación calificada señalada en tal precepto, es que puede concluirse que la aprobación de esta clase de ordenamientos, así como sus adiciones y reformas requieren tan solo de una votación mayoritaria simple, de acuerdo con lo que se señala en el artículo 134 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>1</sup>

En tal virtud, y dado que las modificaciones al artículo 135 del Reglamento del Congreso Local fueron aprobadas por una votación de trece de los veinte diputados integrantes de la Legislatura, es decir, por más de la mitad de sus miembros, llego a la conclusión de que en este caso se respetaron las reglas de votación previstas, tanto en la Constitución del Estado de Morelos, como en el reglamento para el Congreso de dicha entidad federativa.

Por otra parte, con relación a lo sustentado por el criterio mayoritario en cuanto que, en la aprobación de las reformas al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos se cometieron violaciones al proceso legislativo con potencial invalidante al no haberse dado a conocer el dictamen respectivo con la anticipación que marca la ley, así como porque dicho asunto fue incluido como de urgente y obvia resolución en el orden del día, sin haberse expuesto motivación alguna para ello, también discrepo con tal conclu-

<sup>1</sup> "Artículo 134. Todas las votaciones se verificarán por mayoría simple a no ser en aquellos casos en que la Constitución, la ley y este reglamento exijan mayoría absoluta o calificada.

"Para calificar los asuntos como de urgente y obvia resolución, se requieren como mínimo los votos de las dos terceras partes de los diputados presentes."



sión pues estimo que, en este caso, no hay evidencia que demuestre que no se respetaron los principios democráticos que deben caracterizar al debate parlamentario.

De la lectura del semanario de los debates de la sesión ordinaria celebrada el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve, y continuada el veintisiete de noviembre de ese mismo mes y año, se advierte en efecto, que el dictamen correspondiente a las reformas al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos se decidió incorporar en el orden del día por una votación mayoritaria de trece votos a favor, sin motivar de forma expresa el carácter de urgencia y obvia resolución.

Por otra parte, es cierto que no hay constancia en el expediente que demuestre que el dictamen en comento haya sido publicado en la página de Internet del órgano legislativo, antes de la sesión donde se debatió dicho asunto.

Sin embargo, contrario a lo resuelto por la mayoría, considero que tales incidencias no impactaron en la calidad democrática del debate parlamentario, pues de lo expuesto en el citado semanario, no se aprecia que los legisladores hayan alegado en algún momento desconocer el contenido y sentido de la propuesta sometida a su conocimiento.

Por el contrario, consta en el registro de la sesión celebrada el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, que se produjo un abierto debate en torno a las reformas al citado precepto reglamentario, tanto a favor como en contra de la propuesta, lo cual incluso se reflejó en la votación final en la que se observa que trece legisladores aceptaron las modificaciones al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, en tanto que siete legisladoras se opusieron a ello.

En tal virtud, y dado que en este caso, no existe evidencia alguna para estimar que la voluntad parlamentaria que se expresó en torno a las reformas y adiciones al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos estuvo de algún modo viciada por el desconocimiento de la propuesta que fue sometida a la consideración del Pleno del Congreso Local, no encuentro razón que sustente la conclusión mayoritaria de que se hayan transgredido los principios de legalidad, seguridad jurídica y democracia deliberativa.

Al no haber existido, a mi consideración, violación alguna a las reglas de votación, así como a los principios de la democracia deliberativa en la aprobación de



las reformas al artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, no comparto la declaración de invalidez aprobada por la mayoría.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo I, agosto de 2021, página 796, con número de registro digital: 30003.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de septiembre de 2021.

## **VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 354/2019.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiséis de abril de dos mil veintiuno, resolvió la controversia constitucional 354/2019, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos, donde se determinó sobreseer dicho mecanismo de control constitucional al advertir que **(a)** era un hecho notorio que en la acción de inconstitucionalidad 121/2020 y su acumulada 125/2020 se declaró la invalidez del proceso legislativo de los párrafos tercero, cuarto y quinto del artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos; y, **(b)** porque al haberse desistido de la demanda el Poder Judicial actor, ya no podía ser materia de la controversia el Decreto 654, al ser un acto y no una norma general, que radica en una resolución legislativa de designación que ratificó a una Magistrada por un periodo de ocho años.

Al respecto señalo que, si bien compartí el sentido del proyecto, en torno al **sobreseimiento** decretado, **no obstante, me separo** de algunas consideraciones de la sentencia, pues considero que ello se actualiza por razones distintas.

En efecto, considero que lo que actualiza el sobreseimiento radica en que, **si respecto del acto concreto de aplicación el actor se desistió, no es posible analizar las normas generales que impugna en abstracto**. Ello es así, dado que su impugnación se realizó con motivo de su primer acto de aplicación que fue el que en su caso afectaba la esfera competencial del actor y el que motivó la impugnación de la norma, de manera que la norma por sí misma no era sus-



ceptible de impugnarse, por lo cual resultaría ocioso abordar el estudio de tales normas de manera abstracta, aunado a que es contrario a la naturaleza misma de la controversia constitucional que no contempla al análisis abstracto de la normas, sino que prevé para su procedencia la existencia de una afectación al actor o por lo menos un principio de afectación.

Ello es así, pues la impugnación de una norma de carácter general, con motivo de su aplicación, requiere causar un principio de afectación al ámbito de atribuciones del actor, lo cual deriva del acto de aplicación y no la norma en sí misma. En el caso concreto se impugnó una norma que, en sí misma, en nada redundaba en una afectación a las competencias del Poder Judicial del Estado de Morelos, **pues el artículo 135 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos se concretaba a especificar la forma en que se contarían los votos de las dos terceras partes de sus integrantes a efecto de aprobar las leyes o decretos en el seno del órgano legislativo**; sin embargo, al haber sido utilizada en la votación del Decreto 654, le dio la posibilidad al Poder Judicial actor de cuestionarla.

En tales condiciones, **si respecto del acto concreto el Poder Judicial actor se desistió, las normas generales que impugnó por sí mismas, es decir, por su sola existencia, no afectan su ámbito de atribuciones**; por lo que se actualiza la causa de improcedencia de falta de interés legítimo, por lo cual resultaría ocioso abordar el estudio de tales normas de manera abstracta, y por tanto considero innecesario precisar que respecto de dichas normas ya se declaró la invalidez del proceso legislativo.

Semejantes consideraciones sostuvo la Primera Sala al **resolver la controversia constitucional 117/2009, bajo la ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea**, en la que el Municipio de Macuspana, Tabasco, se desistió de la controversia constitucional y se señaló que, al haberse desistido respecto del acto de aplicación, carecía de interés legítimo para que se analizaran las diversas normas del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Tabasco que le fueron aplicadas.

Así, por las razones expresadas, es que comparto el sentido de la sentencia, pero me aparto de las consideraciones que se precisan en el cuerpo del presente voto.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 354/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el



*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de julio de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo II, julio de 2021, página 1487, con número de registro digital: 29948.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 84/2017, RESUELTA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE NUEVE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE.**

En el presente fallo, el Tribunal Pleno reconoció la validez de los artículos 13, párrafo segundo, 15, párrafo primero, 24, incisos A), C) y D), 25, párrafo segundo, 26, fracción IV, 28, párrafo primero, 30, 31, párrafo primero, 32, párrafo primero, 34, 39, fracción II, 43, 49, 52, fracción IV, y 55 de la Ley de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias para el Estado de Nuevo León, reformada mediante Decreto Núm. 272, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiocho de junio de dos mil diecisiete.

Se declaró infundado el único concepto de invalidez, en el que el procurador general de la República adujo esencialmente que los artículos impugnados resultaban inconstitucionales, porque el Congreso del Estado de Nuevo León invadió la facultad legislativa del Congreso de la Unión en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias, establecida en el artículo 73, fracción XXIX A, así como los artículos transitorios cuarto y quinto de la Constitución Federal, reformada el cinco de febrero de dos mil diecisiete, debido a que dicha facultad todavía no había sido ejercida mediante la expedición de la legislación general en la que se establezcan los principios, bases y lineamientos que rijan la competencia concurrente de las entidades federativas en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

Los preceptos impugnados dan contenido a la tramitación y fijan los efectos de los mecanismos alternativos de solución de controversias, en materias distintas al ámbito penal.

En la sentencia se analiza la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco de febrero de dos mil diecisiete, mediante la cual se adicionó la [fracción XXIX-A al artículo 73 constitucional](#).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> \*Artículo 73. El Congreso tiene facultad:



También se aborda el contenido de los artículos primero, segundo, cuarto y quinto transitorios del referido decreto de reformas,<sup>2</sup> los cuales disponen el plazo para que el Congreso de la Unión expida la Ley General de Mecanismos Alternativos para la Solución de Controversias, así como la vigencia de las leyes federal y locales en la materia, mientras no se emita la ley general.

En ese orden de ideas, el Tribunal Pleno precisó que la reforma al artículo 73 constitucional, en virtud de la cual se adicionó la fracción XXIX-A, no buscó privar de esa facultad a las entidades federativas, pues el objeto de dicha reforma fue únicamente prever una ley general que permitiera homologar el ejercicio de la competencia atribuida a las legislaciones locales, esto es, constituir una plataforma mínima desde la cual las entidades federativas pudieran expedir su propia legislación.

Concluyó que los mecanismos alternativos de solución de controversias no penales integran una materia concurrente, en la medida en que el Congreso de la Unión tiene la facultad de expedir la ley general que defina los principios y bases a los que deberán sujetarse las legislaciones locales.

En consecuencia, se estableció que no existe fundamento constitucional para poder sostener que la falta de expedición de la ley general conlleva la ausencia de facultades de los Congresos Locales para legislar en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias no penales, fundamentalmente porque dicha omisión no genera incertidumbre sobre qué competencias correspon-

---

"...

"XXIX-A. Para expedir la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias con excepción de la materia penal."

<sup>2</sup> "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. En un plazo que no excederá de 180 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión expedirá las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIX-A, XXIX-R, XXIX-Y y XXIX-Z de esta Constitución.

"...

"Cuarto. La legislación federal y local en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que se refiere el presente decreto, por lo que los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en las mismas, deberán concluirse y ejecutarse, conforme a lo previsto en aquéllas.

"Quinto. La legislación en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias de la federación y de las entidades federativas deberá ajustarse a lo previsto en la ley general que emita el Congreso de la Unión conforme al artículo 73, fracción XXIX-A de esta Constitución."



den a cada orden de gobierno y específicamente, sobre si los Estados tienen o no facultades para legislar en la materia, se consideró lo siguiente: i) la facultad para legislar es de las entidades federativas por mandato constitucional; ii) la ley general se emitirá para definir los principios y bases a los que deberán sujetarse las legislaciones locales; y iii) en el decreto de reformas constitucionales, no se aprecia mandato alguno que prevea que las entidades federativas no podrán legislar en la materia hasta en tanto se emita la ley general.

El mero reconocimiento de esta finalidad no constituye un fundamento constitucional para derogar o suspender el ejercicio de una competencia que la misma Ley Fundamental otorga a los Estados.

Lo que el Tribunal Pleno sostuvo en el presente asunto es que a diferencia de lo que sucede en otras materias, tratándose de mecanismos alternativos de solución de controversias no penales, en virtud del régimen constitucional específico que se prevé, la falta de expedición de la ley general de la materia no inhibe la posibilidad de los congresos locales para legislar sobre dicha materia.

Se aclaró que no se opone a lo resuelto en este asunto lo determinado en las acciones de inconstitucionalidad 56/2016 y 58/2016, en las que se determinó que los Congresos de los Estados carecían de competencia para legislar en el marco de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, hasta en tanto no se expidieran las leyes generales del sistema nacional anticorrupción y de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Se precisó que no resulta aplicable en el presente asunto, en atención al régimen específico que se previó en la Constitución General para la implementación de dicho sistema, el cual es distinto al establecido para la materia de mecanismos alternativos de solución de controversias.

Comparto el sentido y las consideraciones, no obstante, me permito formular algunas precisiones.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido un concepto dinámico del federalismo, en el que las líneas divisorias de las actividades de la Unión y de las entidades federativas se convierten en móviles y flexibles y que se presenta como una respuesta a la necesidad de entender que el federalismo, en ocasiones, requiere de la coordinación y cooperación entre los distintos órganos de gobierno, en determinadas materias.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Acción de inconstitucionalidad 45/2016. Sesión de 9 de abril de 2019. Mayoría de diez votos de los Ministros González Alcántara Carrancá salvo por la validez de los artículos 24, fracción X, y 35,



En este modelo constitucional, el ejercicio de las competencias atribuidas al Congreso de la Unión puede tener como resultado distintos tipos de leyes, que tendrán diferentes funciones y distintos ámbitos de aplicación. En mi opinión una clarificación plausible es la siguiente.

- a) Leyes ordinarias federales, que son de aplicación exclusiva por las autoridades federales en el ámbito de su competencia, como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública o el Código Fiscal de la Federación;
- b) Leyes orgánicas, que constituyen, organizan y asignan atribuciones a entidades públicas (poderes federales, órganos constitucionales autónomos, organismos descentralizados, entre otros);
- c) Leyes reglamentarias de preceptos constitucionales que tienen un ámbito de aplicación nacional, como la Ley de Amparo;
- d) Leyes generales, las cuales distribuyen en la inmensa mayoría de los casos las competencias entre la Federación y las entidades federativas (sea a nivel estatal o de la Ciudad de México y/o a nivel municipal o de las alcaldías de la Ciudad de México), y otorgan las bases para legislar en esa materia, como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y,
- e) Leyes nacionales, que corresponden a materias en las que la Constitución reserva a la Federación la facultad exclusiva para legislar y cuyo ámbito de aplicación comprende asuntos de la competencia de todos los niveles de gobierno, como el Código Nacional de Procedimientos Penales.

---

fracción IV, Esquivel Mossa salvo por la validez del artículo 33, fracciones VII, VIII y IX, Franco González Salas, Aguilar Morales respecto a la validez de las fracciones II, III y de la X a la XII del artículo 33 y por la invalidez de las diversas fracciones I y de la IV a la IX del propio numeral, Pardo Rebolledo salvo por la validez del artículo 33, fracciones I y de la IV a la IX, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. en contra de las consideraciones y salvo por la validez del artículo 33, fracciones I y de la IV a la XI, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33 y 35, fracciones 1, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.



Este listado diferencia las leyes que emite el Congreso de la Unión por su fundamento constitucional, su contenido y su función; no obstante, acepto que debe tomarse con ciertas reservas la clasificación realizada, puesto que debe considerarse que el Poder Reformador de la Constitución no ha sido uniforme en el uso del calificativo que utiliza para referir las leyes, por lo que la denominación no necesariamente resulta conteste con la verdadera naturaleza del ordenamiento, conforme a la clasificación enunciada.

En particular, respecto de las leyes generales, he considerado que existen supuestos en los que es válido que las leyes locales reproduzcan los contenidos de esas leyes, especialmente si establecen normas de coordinación y concreción de la regulación de que se trata y, con ello, no violan los contenidos de las leyes generales que son materia exclusiva de regulación para el Congreso de la Unión.

Además, en mi opinión, tal reiteración o repetición, por sí misma, no adolece de vicio constitucional alguno. Esas disposiciones simplemente reflejan o son una mera transcripción de la norma de la ley general, lo cual no se traduce en una invasión de la competencia del legislador federal; más bien, se trata de un parafraseo que puede ser útil para que en la ley local se entienda todo el sistema o incluso el propio contenido de la ley en su integridad.

También, considero que puede resultar conveniente para los operadores jurídicos de la entidad federativa que, de primera mano, consultan y aplican la ley local, sin que sea necesario que de manera constante consulten o cotejen la ley general respecto a contenidos normativos o definiciones que son necesarios para resolver los problemas prácticos que se les presenten.

Sin embargo, reitero que, ese pronunciamiento no desconoce que existan aspectos que están vedados a los congresos locales, incluso tratándose de competencias distribuidas en leyes generales, sobre todo cuando el propio Texto Constitucional refiere que cierto contenido corresponde al contenido mínimo de la ley general, cuya expedición es facultad exclusiva de la Federación.

Por su parte, las leyes nacionales a diferencia de las leyes generales (marco), no distribuyen competencias entre la Federación y las entidades federativas; sin embargo, es posible que realicen remisiones específicas para que las leyes locales puedan desarrollar los contenidos de ese tipo de leyes.

Por las anteriores razones, he formulado en esos casos reservas en el sentido de que no es absoluta la prohibición para que las entidades federativas puedan legislar en materias reguladas en estas leyes, ante las remisiones a la



propia legislación local, por ejemplo, en materias ajenas que desborden a dichas leyes, como el supuesto de cuestiones orgánicas.

Igualmente, tanto tratándose de leyes nacionales como generales, he expresado que el estudio de constitucionalidad de las leyes locales debe comenzar por la interpretación de la norma constitucional que les sirve de fundamento, y que no se puede limitar a un cotejo entre lo establecido en ley nacional o general y la ley local.

Al respecto, he sostenido que el análisis de regularidad constitucional depende del contenido de la Constitución, y de su interpretación, y como lo ha sostenido el Tribunal Pleno en reiterados precedentes, ese estudio no puede estar condicionado por la actuación del Poder Legislativo, y menos aún por las acciones que realice, o no, el Poder Ejecutivo, para operar lo que ya está legislado.

Atento a estos razonamientos, es que he sostenido que hecho el escrutinio de validez a la ley del fundamento constitucional, se deberá determinar si la ley general o nacional resulta conforme con la Constitución, para con base en el resultado obtenido, hacer un segundo escrutinio respecto de la ley local involucrada.

En el presente asunto precisamente a partir del análisis del régimen constitucional que ordena la emisión de la ley general que establezca los principios y bases en materia de mecanismos alternativos de solución de controversias en materias distintas a la penal, permite concluir que ese ordenamiento sí se refiere a materias concurrentes, pero su función no es la distribución de competencias, sino definir los principios y bases a los que deberán sujetarse la ley federal y local en la materia, a fin de dar uniformidad a esos ordenamientos.

Lo anterior corrobora que en nuestro régimen federal no existe una concepción unívoca del contenido de las leyes generales, y también demuestra que en cada caso es necesario interpretar las normas constitucionales que les sirven de fundamento, a efecto de determinar si excluyen y distribuyen competencias legislativas a las entidades federativas y en qué sentido lo hacen, o bien únicamente tienden a dar uniformidad a materias respecto de las cuales cada orden de gobierno conserva su competencia constitucionalmente asignada.

Éstas son las precisiones que sustentan el presente voto concurrente.



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

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 84/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 415, con número de registro digital: 29926.

**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. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CUANDO CONSIDERE QUE LEYES DE CARÁCTER ESTATAL VULNERAN DERECHOS HUMANOS (LEY DE VIDEOVIGILANCIA PARA EL ESTADO DE ZACATECAS).**

**II. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN LA INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD O PERSONA QUE RECIBA O EJERZA RECURSOS PÚBLICOS O REALICE ACTOS DE AUTORIDAD, QUE SÓLO PODRÁ SER RESERVADA TEMPORALMENTE POR RAZONES DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL, EN LOS TÉRMINOS QUE FIJEN LAS LEYES (ARTÍCULO 23, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE VIDEOVIGILANCIA PARA EL ESTADO DE ZACATECAS).**

**III. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA PREVISIÓN DE QUE LA INFORMACIÓN RECADADA, CUYA DIVULGACIÓN IMPLIQUE LA REVELACIÓN DE NORMAS, PROCEDIMIENTOS, MÉTODOS, FUENTES, ESPECIFICACIONES TÉCNICAS, SISTEMAS, TECNOLOGÍA O EQUIPOS ÚTILES A LA GENERACIÓN DE INTELIGENCIA PARA LA PREVENCIÓN O EL COMBATE A LA DELINCUENCIA, SERÁ DE CARÁCTER RESERVADO NO CONSTITUYE UNA REGLA GENÉRICA QUE RESTRINGE ESTE DERECHO PORQUE TODA ESTA INFORMACIÓN SERÁ PÚBLICA Y ACCESIBLE, EN LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES EN LA MATERIA, CONFORME A LAS CUALES LOS SUJETOS OBLIGADOS DEBEN APLICAR LA PRUEBA DE DAÑO PARA MOTIVAR, EN SU**



**CASO, SU CLASIFICACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL (ARTÍCULO 23, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE VIDEOVIGILANCIA PARA EL ESTADO DE ZACATECAS).**

**IV. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA PREVISIÓN DE QUE LA INFORMACIÓN RECABADA, CUYA REVELACIÓN PUEDA SER UTILIZADA PARA ACTUALIZAR O POTENCIAR UNA AMENAZA A LA SEGURIDAD PÚBLICA O A LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO, SERÁ DE CARÁCTER RESERVADO NO CONSTITUYE UNA REGLA GENÉRICA QUE RESTRINGE ESTE DERECHO PORQUE TODA ESTA INFORMACIÓN SERÁ PÚBLICA Y ACCESIBLE, EN LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES EN LA MATERIA, CONFORME A LAS CUALES LOS SUJETOS OBLIGADOS DEBEN APLICAR LA PRUEBA DE DAÑO PARA MOTIVAR, EN SU CASO, SU CLASIFICACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL (ARTÍCULO 23, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE VIDEOVIGILANCIA PARA EL ESTADO DE ZACATECAS).**

**V. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LAS COMUNICACIONES PRIVADAS SON INVOLABLES Y EXCLUSIVAMENTE LA AUTORIDAD JUDICIAL FEDERAL, A PETICIÓN DE LA AUTORIDAD FEDERAL QUE FACULTE LA LEY O DEL TITULAR DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CORRESPONDIENTE, PODRÁ AUTORIZAR SU INTERVENCIÓN (ARTÍCULO 23, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE VIDEOVIGILANCIA PARA EL ESTADO DE ZACATECAS).**

**VI. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PROHIBICIÓN DE PROPORCIONAR A LAS AUTORIDADES Y A LOS PARTICULARES LAS IMÁGENES CON O SIN SONIDO OBTENIDAS POR ACTIVIDADES DE VIDEOVIGILANCIA, SALVO EN LOS CASOS ESTABLECIDOS LEGALMENTE (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 30 DE LA LEY DE VIDEOVIGILANCIA PARA EL ESTADO DE ZACATECAS).**

**VII. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA PREVISIÓN DE QUE LAS GRABACIONES EN LAS QUE NO APAREZCA ALGUNA PERSONA FÍSICA IDENTIFICADA O IDENTIFICABLE SERÁN DE CARÁCTER RESERVADO NO CONSTITUYE UNA REGLA GENÉRICA QUE RESTRINGE**



**ESTE DERECHO PORQUE TODA ESTA INFORMACIÓN SERÁ PÚBLICA Y ACCESIBLE, EN LOS TÉRMINOS Y CONDICIONES QUE ESTABLEZCAN LAS LEYES EN LA MATERIA, CONFORME A LAS CUALES LOS SUJETOS OBLIGADOS DEBEN APLICAR LA PRUEBA DE DAÑO PARA MOTIVAR, EN SU CASO, SU CLASIFICACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL (ARTÍCULO 33, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "LAS GRABACIONES EN LAS QUE NO APAREZCA ALGUNA PERSONA FÍSICA IDENTIFICADA O IDENTIFICABLE, TENDRÁN EL CARÁCTER DE INFORMACIÓN RESERVADA", DE LA LEY DE VIDEOVIGILANCIA PARA EL ESTADO DE ZACATECAS).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 13 DE FEBRERO DE 2020. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día trece de febrero de dos mil veinte.

**VISTOS**, para resolver los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 23, 30 y 33 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, publicada mediante Decreto Número 407 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho.

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** El promovente estima violados los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana



sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En síntesis, la Comisión promovente señaló los conceptos de invalidez siguientes:

- Los artículos 23, 30 y 33, este último en la porción normativa que establece: "las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada", al prever una reserva genérica, indeterminada y previa de la información recabada a través del uso de equipos y sistemas de videovigilancia por las autoridades de seguridad pública, que no obedece al interés público ni a la seguridad nacional, vulnerando con ello el derecho de acceso a la información consagrado en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

- En esta tesitura, a su juicio se vulnera el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, ya que dichos numerales disponen de forma genérica, indeterminada y previa que toda la información en poder de las autoridades de seguridad pública, obtenida o recabada a través del uso de equipos o sistemas de videovigilancia, será reservada por un plazo indeterminado y, por lo tanto, no podrá ser suministrada a las personas físicas o jurídicas particulares en ningún caso.

- La clasificación de reserva previa que se realiza en las normas reclamadas impiden llevar a cabo un contraste con un parámetro objetivo para saber si la información amerita o no ser reservada.

- Los preceptos impugnados prevén una reserva genérica, indeterminada y previa de la información recabada a través del uso de equipos y sistemas tecnológicos por las autoridades de seguridad pública que no obedece al interés público ni a la seguridad nacional, vulnerando con ello el derecho de acceso a la información.

- Lo anterior, ya que al disponer de forma genérica, indeterminada y apriorística que toda la información en poder de las autoridades de seguridad pública,



obtenida o recabada a través del uso de equipos o sistemas tecnológicos o productos de inteligencia, será reservada por un plazo indeterminado y no podrá ser suministrada a las personas físicas o jurídicas particulares en ningún caso, con lo cual se vulnera el derecho humano de acceso a la información, en virtud de que constituye una restricción ilegítima, desproporcional e injustificada.

- De esta manera, como se desprende del artículo 23 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, resulta inválido que el texto de la norma denote que, de forma previa a cualquier solicitud de acceso a la información, los datos recabados a través de medios de vigilancia, ya se encuentren clasificados como reservados antes de cualquier ejercicio de ponderación o prueba de daño.

- Por su parte, el artículo 30 de la misma ley establece una prohibición absoluta de difundir con particulares u otras autoridades la información en poder de autoridades de seguridad pública, obtenida a través del uso de equipos y sistemas de videovigilancia.

- A su vez, el diverso 33 de la ley referida, en la porción normativa que refiere: "... las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada", establece una restricción demasiado amplia porque no es posible reservar videograbaciones en los que no hay datos personales que tutelar.

- En esa virtud, las reservas que establecen las disposiciones impugnadas resultan contrarias al principio de máxima publicidad ya que suponen categorías de información que no deben ser reservadas sin realizar previamente una prueba de daño.

- En ese tenor, resulta contrario al sistema de reserva de información toda disposición que realice una clasificación absoluta, "*a priori*" y "*ex ante*" de la información pública. Esto es así, porque el principio de máxima publicidad tiene como regla general que toda la información en posesión de los sujetos obligados debe ser pública, completa, oportuna y accesible.

- Aunado a lo anterior, en las normas tildadas de inconstitucionales no se establece un plazo de reserva, sino que la prohibición de difundir la informa-



ción es permanente, por lo que de un contraste entre lo dispuesto en la Constitución Federal, particularmente en cuanto a los requisitos válidos para limitar el derecho de acceso a la información y lo que se desprende de los artículos impugnados, es posible advertir un distanciamiento de los principios y bases generales que regulan el ejercicio de este derecho.

- De ese modo, las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico, al imposibilitar la búsqueda de toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, en virtud de que los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social buscar información sobre temas de interés público.

- Asimismo, de la literalidad de los artículos impugnados se aprecia que la reserva de información que la ley decreta no está sujeta a una temporalidad concreta, pues se establece la prohibición genérica de suministro o intercambio de información con particulares.

- Además, la ley reglamentaria del artículo 6o. constitucional, señala que para poder reservar cualquier tipo de información es necesario fundar y motivar la reserva, para lo cual habrá de realizarse un análisis caso por caso a través de la aplicación de la prueba de daño.

- En consecuencia, las normas impugnadas imponen una restricción absoluta al derecho de acceso a la información e invierten la regla general de publicidad prevista en el artículo 6o. constitucional, porque califican todo tipo de información con motivo de la aplicación de la ley de forma previa.

CUARTO.—**Radicación y admisión de la demanda.** Mediante proveído de veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **80/2018** y por razón de turno designó al Ministro Alberto Pérez Dayán para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por diverso auto de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, el Ministro instructor **admitió** a trámite la acción relativa, ordenó dar vista a los



Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.—**Admisión de los informes de las autoridades.** El Poder Legislativo del Estado de Zacatecas<sup>1</sup> y el Poder Ejecutivo del Estado,<sup>2</sup> rindieron sus respectivos informes, los cuales fueron admitidos por el Ministro instructor mediante acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil dieciocho, asimismo tuvo por recibidas las respectivas pruebas y ordenó correr traslado a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a la Procuraduría General de la República con copia simple de los informes de las autoridades.

SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo.** La diputada Perla Guadalupe Martínez Delgado, en representación del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas adujo en síntesis lo siguiente:

- La emisión de la Ley de Videovigilancia se creó como un instrumento para contribuir al logro de los objetivos en materia de seguridad pública.
- Los ordenamientos legales impugnados tienen como sustento la necesidad social de regular la seguridad pública debido a la proliferación de los sistemas de videovigilancia instalados por empresas de seguridad privada.
- El artículo 23 de la Ley de Videovigilancia del Estado de Zacatecas cumple debidamente con los parámetros establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado así como con los parámetros constitucionales, por lo que no es violatorio del derecho humano de acceso a la información pública ni del principio de máxima publicidad, en la medida de que la información que se recibe de las cámaras de video pudiera perseguir alguna actividad delictiva, por lo que su difusión violentaría el artículo 21 de la Constitución Federal.
- Contrario a lo señalado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 30 de la ley impugnada tiene como objetivo la protección de la infor-

<sup>1</sup> Fojas 109 a 144 del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 80/2018.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, fojas 521 a 541.



mación de carácter personal que derive de imágenes que se obtengan de las videograbaciones, por lo que no transgrede ningún principio constitucional; en la misma tesitura el artículo 33 de la ley impugnada no viola ninguna norma constitucional, ya que protege los datos personales, pues con independencia de que en las grabaciones no haya personas identificadas o identificables, la finalidad de la ley es salvaguardar la individualidad de los sujetos que aparecen en ellas, toda vez que al ser imposible obtener su consentimiento se les debe de proteger.

**SÉPTIMO.—Informe del Poder Ejecutivo.** El coordinador general Jurídico en representación del gobernador del Estado de Zacatecas señaló lo siguiente:

- El ordenamiento legal impugnado tiene como sustento una necesidad social que debía ser regulada debido a la proliferación del uso de sistemas de videovigilancia instaladas por empresas de seguridad privada en puntos estratégicos de la entidad con el fin de garantizar la seguridad pública.

- Los supuestos de reserva son razonables y proporcionales, además de que encuadran en las hipótesis de excepción previstas en el artículo 82, fracciones I, III, VI, VII, VIII y IX, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas.

- Cualquier instancia que cuente con sistemas de videovigilancia debe resguardar la imagen que se obtenga de individuos identificables y, por tanto, el artículo 23 de la ley impugnada es constitucional.

- Los artículos 30 y 33 tienen como finalidad salvaguardar la individualidad de los sujetos que aparecen en ellos, por lo que no violan el derecho de acceso a la información ni de máxima publicidad.

**OCTAVO.—Opinión de la Fiscalía General de la República.** El subdirector jurídico y de Asuntos Internacionales de la Fiscalía General de la República, emitió su opinión en el sentido de sostener la constitucionalidad de los artículos impugnados.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Dicho escrito fue admitido mediante acuerdo firmado por el Ministro instructor el veintidós de noviembre de dos mil dieciocho.



NOVENO.—**Cierre de Instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos rindió su escrito de alegatos;<sup>4</sup> posteriormente, mediante proveído de tres de diciembre de dos mil dieciocho se declaró **cerrada la instrucción** y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>5</sup> 1 de su ley reglamentaria<sup>6</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>7</sup> toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de diversas disposiciones generales emitidas y promulgadas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Zacatecas por considerar que las mismas violentan los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es Parte.

<sup>4</sup> El escrito fue presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho.

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

"...

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

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

<sup>6</sup> "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."

<sup>7</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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



SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente a la fecha en que la ley que se impugna sea publicada en el medio oficial correspondiente y en caso de que el último día fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, el Decreto 407 por el que se expidió la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado, el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción **inició el jueves veintitrés de agosto de dos mil dieciocho y venció el viernes veintiuno de septiembre** del mismo año, por lo que si la presente acción de inconstitucionalidad **se presentó el último día del plazo legal**,<sup>8</sup> se concluye que ésta se promovió de manera **oportuna**.

TERCERO.—**Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte **legítima**.

Los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 11 de la ley reglamentaria de la materia, prevén que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, actuando a través de su legítimo representante.

En el presente caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el Decreto 407, mediante el cual se emitió la Ley de Videovigilancia del Estado de Zacatecas; 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, fue elegido 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

<sup>8</sup> Foja 36 vuelta del expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 80/2018.



noviembre del dos mil diecinueve.<sup>9</sup> A su vez, se advierte que los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>10</sup> y 18 de su reglamento interno,<sup>11</sup> establecen que la representación de la mencionada institución corresponde justamente a su presidente.

En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la demanda fue promovida por un órgano legitimado constitucionalmente y presentada por quien cuenta con facultades suficientes para ello.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Dado que los órganos señalados como emisores de las disposiciones impugnadas, no hicieron valer causas de improcedencia ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte de oficio que pueda actualizarse alguna, lo procedente es delimitar la litis y abordar los planteamientos de fondo.

QUINTO.—**Determinación de la litis.** La parte actora argumenta que los artículos **23, 30 y 33 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas**, el último de ellos en la porción normativa que señala "**... las grabaciones en la que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada**", prevén una reserva indeterminada y previa, en el sentido de que la información en poder de las autoridades de seguridad pública, obtenida o recabada a través del uso de equipos o sistemas de videovigilancia, será reservada por un plazo indeterminado y, por lo tanto, no podrá ser suministrada a las personas físicas o jurídicas particulares en ningún caso, violando con ello el derecho de acceso a la información consagrado 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, así como el principio de máxima publicidad.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, foja 57.

<sup>10</sup> **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional."

<sup>11</sup> **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo). La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



## SEXTO.—Estudio relativo a la fracción I del artículo 23 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas.

En este primer tema, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que debe declararse inválida al establecer una reserva absoluta, además de no permitir llevar a cabo una prueba de daño, de ahí que viole los principios de acceso a la información y máxima publicidad.

Debe destacarse que en el proyecto originalmente sometido a consideración del Tribunal Pleno, se proponía declarar la invalidez de la presente fracción, no obstante, dicho órgano jurisdiccional determinó por mayoría de siete votos<sup>12</sup> de los Ministros, **reconocer su validez**, de conformidad con los razonamientos siguientes.

De manera previa a abordar el análisis de constitucionalidad, cabe precisar que en las acciones de inconstitucionalidad en materia de transparencia y acceso a la información, se ha estilado plasmar ciertas consideraciones relativas al marco constitucional aplicable a nivel constitucional y en términos de la Ley General como la Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en cuanto al alcance del derecho humano de acceso a la información, los principios aplicables y las causas de reserva respectivas.

Bajo esta óptica, se debe señalar que en términos del artículo 6o. constitucional, toda la información que esté en posesión de la autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos fijados por las leyes en materia de transparencia y acceso a la información. Asimismo, se establece que deberá prevalecer el

<sup>12</sup> Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 23, fracción I, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, **a partir de una interpretación sistémica**. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.



principio de máxima publicidad y que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup>

El artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública 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.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> **Artículo 6o.** ...

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

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

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> **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.**<sup>16</sup>

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 Pública 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."

<sup>16</sup> 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<sup>17</sup> de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública** –replicados a la letra por los numerales 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**

<sup>17</sup> **"Artículo 103.** En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión.

"Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.

"Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva."

**"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 104<sup>18</sup> 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. 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.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> **Artículo 104.** En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:  
"I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;  
"II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y  
"III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."

<sup>19</sup> **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."

<sup>20</sup> **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 contravengan, así como las previstas en los tratados internacionales.<sup>21</sup>

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.

Atento a lo anterior, lo argumentado por la Comisión accionante, resulta **infundado**.

En esa virtud, conviene recordar lo previsto en la fracción I del 23 de la Ley de Videovigilancia del Estado de Zacatecas, la cual establece:

---

"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."

<sup>21</sup> **"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.



"Artículo 23. **La información recabada** con base en la presente ley, se **considerará reservada** en los siguientes casos:

"I. Aquella cuya divulgación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles a la generación de inteligencia para la prevención o el combate a la delincuencia."

La fracción transcrita prevé que toda la información se debe considerar reservada cuando implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles para la prevención o el combate de la delincuencia.

Ahora bien, si bien de la fracción impugnada no se desprende alguna remisión a la Ley General o Estatal de Transparencia, lo cierto es que la norma no debe ser interpretada de manera aislada sino de manera integral y sistemática con otros numerales de la ley en estudio; en ese sentido, se debe destacar que en el propio capítulo VI, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, intitulado "Administración y destino de la información", particularmente en su artículo 22 se establece que la información obtenida por los sistemas de videovigilancia, debe registrarse, clasificarse y tratarse de conformidad con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, ambas del Estado de Zacatecas. El referido precepto legal es del tenor siguiente:

**"Artículo 22. La información obtenida por los sistemas de videovigilancia, conforme a los lineamientos de la presente ley, debe registrarse, clasificarse y tratarse de conformidad con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, ambas del Estado de Zacatecas."**

Como se puede corroborar, el precepto transcrito realiza una **remisión a la Ley local de Transparencia y Acceso a la Información Pública como a la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados.**



Bajo esta perspectiva, la **ley de transparencia local** prevé que en su artículo 7<sup>22</sup> que en la aplicación e interpretación de ese ordenamiento legal y demás normatividad en la materia, deberá atenderse al principio de máxima publicidad conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como en las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

En otro tenor, en el título tercero de ese mismo **ordenamiento local**, se prevén las **disposiciones generales de la clasificación y desclasificación de la información**, en la que se señala que la información que tengan en su poder los sujetos obligados debe pasar por un proceso de **clasificación de reserva o confidencialidad**, los cuales deberán ser acordes con las bases y principios establecidos en la propia ley, la ley general y demás disposiciones aplicables; asimismo, se 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 69, 72 y 73 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas)**.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> **Artículo 7.** El derecho de acceso a la información o la clasificación de la información se interpretarán bajo los principios establecidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y la presente ley.

"En la aplicación e interpretación de la presente ley deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, conforme a lo dispuesto en la Constitución Federal, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como en las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Para el caso de la interpretación, se podrá tomar en cuenta los criterios, determinaciones y opiniones de los organismos nacionales e internacionales, en materia de transparencia."

<sup>23</sup> **Artículo 69.** La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente título.

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

"Los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en la ley general, esta ley y las demás disposiciones aplicables."



De lo anterior, se puede llegar a la convicción de que **la reserva de información establecida en la fracción I del artículo 23 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas es constitucional a partir de una interpretación sistemática del referido artículo con el diverso 22 de la misma ley, la cual a su vez remite a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas, en donde se prevé la prueba de daño.**

De esta manera, es posible determinar que la norma impugnada es constitucional dado que la reserva de información en ella contenida se encuentra redactada de conformidad con lo establecido en la ley general de la materia y a lo establecido en el propio artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, **al interpretar de manera armónica el contenido de la fracción I del artículo 23 de la ley impugnada con la legislación en materia de transparencia**, se llega a la convicción de que la información en la que revele normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles a la generación de inteligencia para la prevención o el combate a la delincuencia, **podrá en ciertos casos clasificarse como reservada, siempre y cuando de realizar una prueba de daño**, se advierta que la divulgación de la información efectivamente **podría representar un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio al interés público.**

---

**"Artículo 72.** 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 73.** 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."



En ese sentido, contrario a lo sostenido por la Comisión accionante, la fracción impugnada **no prevé una reserva absoluta de información, ya que está limitada y condicionada a los supuestos que marca la propia ley.**

En consecuencia, a partir de una interpretación **sistemática**, la cual permite a su vez que los sujetos obligados apliquen la **prueba de daño respectiva**, la causa de reserva de información contenida en la fracción I del artículo 23 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas resulta **constitucional**.

#### **SÉPTIMO.—Estudio relativo a la fracción II del artículo 23 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas.**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que debe declararse inválida al establecer una reserva genérica, total e indeterminada, además de no permitir llevar a cabo una prueba de daño, de ahí que viole los principios de acceso a la información y máxima publicidad.

Debe precisarse que en el proyecto originalmente propuesto al Tribunal Pleno, se declaraba la invalidez de la presente fracción, no obstante, una vez sometido a votación, el Tribunal Pleno por mayoría de seis votos<sup>24</sup> de los Ministros, determinaron **reconocer su validez**, de conformidad con las consideraciones establecidas en el considerando anterior.

Una vez señalado lo anterior se estima conveniente reproducir la fracción II del artículo 23 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas.

**"Artículo 23. La información recabada** con base en la presente ley, se **considerará reservada** en los siguientes casos: ...

<sup>24</sup> Mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 23, fracción II, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra.



**II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o las instituciones del Estado."**

Al igual que se determinó en el apartado anterior y con la finalidad de no repetir las consideraciones establecidas en lo tocante a la interpretación **sistemática de la fracción II del precepto impugnado, con el diverso artículo 22 de la propia ley, así como lo atinente a la obligación de la autoridad respectiva de aplicar la prueba de daño**, se llega a la conclusión que la **reserva de información establecida es constitucional**.

En efecto, como se señaló el referido artículo 22 remite a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas, de ahí que sea posible determinar que la norma impugnada es válida, ya que la reserva de información en ella contenida se encuentra redactada de conformidad con lo establecido en la ley general de la materia y a lo establecido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Bajo esta perspectiva, al interpretar de manera **armónica** el contenido de la fracción II del artículo 23 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas con la legislación en materia de transparencia, se llega a la **convicción** de que la información que pudiere ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública a las instituciones del Estado **podrá considerarse en ciertos casos clasificada como reservada**, siempre que se realice **una prueba de daño** de la que se advierta que la divulgación de la información **pudiera efectivamente representar un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio al interés público**.

En esa virtud, cuando existe una remisión de una norma a otra, se entiende que la norma a la cual se remite forma parte integrante de la norma remitente, en el entendido de que establecer lo contrario, generaría el riesgo de invalidar una norma que en principio cuenta con una presunción de constitucionalidad, es decir, ante la existencia de un precepto que remite a otra ley, es necesario emprender un estudio sistemático para establecer si se satisface el extremo que se argumente.

En consecuencia, a partir de una interpretación **sistemática, la cual permite a su vez que los sujetos obligados apliquen la prueba de daño respec-**



**tiva**, el motivo de invalidez esgrimido por la accionante resulta **infundada**, de ahí que la causa de reserva de información contenida en la fracción II del artículo 23 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas resulta **constitucional**.

**OCTAVO.—Estudio relativo a la fracción III del artículo 23 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas.**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que debe declararse inválida al establecer una reserva absoluta, además de no permitir llevar a cabo una prueba de daño, de ahí que viole los principios de acceso a la información y máxima publicidad.

La fracción impugnada textualmente prevé lo siguiente:

"Artículo 23. **La información recabada** con base en la presente ley, se **considerará reservada** en los siguientes casos:

"...

**"III. La información y los materiales, de cualquier especie, que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias correspondientes."**

Debe reconocerse la **validez** de la citada porción normativa, en términos de las siguientes consideraciones.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Sometida a votación la propuesta del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en reconocer la validez del artículo 23, fracción III, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, **se aprobó por mayoría de seis votos** de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.



En efecto, la medida legislativa encuentra sustento en los párrafos décimo segundo y décimo tercero del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señalan:

"Artículo 16. ...

**"Las comunicaciones privadas son inviolables.** La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El Juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

**"Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada.** Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor."

De lo anterior se advierte que textualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que son inviolables las comunicaciones privadas y en caso de actualizarse dicho supuesto se sancionará penalmente, excepto aquellos casos cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen de ella.

De igual forma, dispone que la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada, en el entendido de que dicha petición deberá estar debidamente fundada y motivada.



Bajo esa tesitura, la fracción III del artículo 23 impugnada, de ninguna manera resulta una restricción que viole el derecho al acceso a la información ni el principio de máxima publicidad ya que **es la propia Constitución Federal la que establece el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas y únicamente por excepción a solicitud del ministerio público y con autorización del juzgador federal**, exclusivamente para el objeto de perseguir ciertos delitos, habida cuenta que el código adjetivo de procedimientos penales establece en qué casos y en qué condiciones puede autorizarse.

De ahí que las comunicaciones privadas no pueden ser objeto de acceso a la información por parte de terceros ni de los materiales de cualquier especie que sean producto de una intervención.

En ese sentido, el hecho de que se considere reservada "**la información y los materiales de cualquier especie que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas**", atañe a una característica que se encuentra protegida en la propia Constitución Federal y, por tanto, **la fracción III del artículo 23 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas resulta constitucional**.

**NOVENO.—Estudio relativo al artículo 30 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas.**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita que se declare la invalidez del artículo 30 de la referida ley impugnada al señalar que se trata de una restricción absoluta que vulnera el acceso a la información, debido a que: **(i)** prevé una reserva genérica, indeterminada y previa de la información en materia de seguridad pública; **(ii)** establece una reserva de información permanente y, **(iii)** la reserva de información no se apega a lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Para dar contestación a lo anterior se estima pertinente transcribir el numeral impugnado.

**"Artículo 30.** Se prohíbe proporcionar a las autoridades y a los particulares las imágenes con o sin sonido obtenidas por actividades de videovigilancia, salvo en los casos establecidos en esta ley."



Como se observa, el artículo 30 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas establece una prohibición a las autoridades y a los particulares de proporcionar los videos con o sin sonido obtenidos de las cámaras de vigilancia, con la salvedad de lo que prevea la propia ley.

En relación con dicha porción normativa, en el proyecto original se determinaba su inconstitucionalidad, no obstante, sometida a votación la propuesta ante el Tribunal Pleno, siete de los Ministros determinaron que el numeral impugnado resultaba inconstitucional, de ahí que al no alcanzar la mayoría calificada de ocho votos para realizar una declaratoria general de invalidez del precepto impugnado,<sup>26</sup> se determinó **desestimar** el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 30 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, 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.

#### DÉCIMO.—**Estudio relativo al artículo 33 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, en la porción normativa que señala: "las graba-**

<sup>26</sup> Sometida a votación la propuesta modificada del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su parte cuarta, consistente en declarar la invalidez del artículo 30 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, se expresó **una mayoría de siete votos** de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldivar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó **desestimar** el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 30 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



**ciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada".**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita a este Tribunal Pleno que se declare la invalidez de la porción normativa "**las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada**" al señalar una restricción absoluta que vulnera el acceso a la información, debido a que: **(i)** prevé una reserva genérica, indeterminada y previa de la información en materia de seguridad pública; **(ii)** establece una reserva de información permanente y, **(iii)** la reserva de información no se apega a lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**"Artículo 33.** Toda grabación en la que aparezca una persona identificada o identificable se considerará dato personal y, por tanto, información confidencial; **las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada.**"

Ahora bien, en congruencia con lo señalado en los considerandos sexto y séptimo de la presente resolución, se deben entender por reproducidas las consideraciones en ellas establecidos, en el entendido de que el Tribunal Pleno determinó la **validez** de la porción normativa por mayoría de seis votos<sup>27</sup> a partir de una **interpretación sistemática** de la porción normativa impugnada con las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información, así como la correspondiente obligación de las autoridades en cuanto a la aplicación de la **prueba de daño**.

<sup>27</sup> Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo al estudio de fondo, en su parte quinta, consistente en reconocer la validez del artículo 33, en su porción normativa "las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada", de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos particulares.



En efecto, la presente norma fue votada por el Tribunal Pleno en el sentido de **reconocer su validez**, en atención a que de una interpretación sistemática del precepto impugnado con el diverso artículo 22 de la propia Ley, se llega a la conclusión de que la reserva de información impugnada resulta constitucional, toda vez que remite a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas, además de resultar conforme con lo establecido en la ley general de la materia y a lo dispuesto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunado a ello, al interpretar de manera **armónica** el contenido de la porción normativa impugnada del artículo 33 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas con la legislación en materia de transparencia, se llega a la **convicción** de que podrá tener el carácter de reservada, aquella información "**en la que no aparezca alguna persona física identificada o identificable**", la cual **podrá clasificarse en ciertos casos como reservada, siempre y cuando se realice una prueba de daño**, de la que se advierta que la divulgación de la información **podiera efectivamente representar un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio al interés público**.

En consecuencia, a partir de una interpretación **sistemática**, la cual permite a su vez que los sujetos obligados apliquen la prueba de daño respectiva, la causa de reserva de información contenida en la porción normativa "**las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada**", del artículo 33 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, resulta **constitucional**.

Por lo expuesto y fundado,

#### RESUELVE:

PRIMERO.—Es **procedente pero infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se **desestima** la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 30 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha



entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el considerando noveno de esta decisión.

TERCERO.—Se **reconoce la validez** de los artículos 23, fracciones I, II y III, y 33, en su porción normativa "las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada", de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, en términos de los considerandos sexto, séptimo, octavo y décimo de esta decisión.

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

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la determinación de la litis.

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

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su parte cuarta, consistente en declarar la invalidez del artículo 30 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida



mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 30 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 23, fracción I, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, a partir de una interpretación sistémica. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 23, fracción II, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha



entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en reconocer la validez del artículo 23, fracción III, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo al estudio de fondo, en su parte quinta, consistente en reconocer la validez del artículo 33, en su porción normativa "las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada", de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Ríos Farjat anunciaron sendos votos particulares.

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

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



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

Esta sentencia se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 80/2018, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el trece de febrero de dos mil veinte.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad mencionada al rubro, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de los artículos 23, fracciones I, II y III, y 33, en su porción normativa "... las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada.", de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho; sin embargo, la desestimó respecto del artículo 30 de la propia ley.

En relación con este último precepto, en el proyecto original se propuso al Pleno de este tribunal que la norma establecía una prohibición a las autoridades y a los particulares de proporcionar los videos con o sin sonido obtenidos de las cámaras de vigilancia, con la salvedad de lo que prevea la propia ley, por lo que se determinaba su inconstitucionalidad.

No obstante, sometida a votación la propuesta, siete de los Ministros determinaron que el numeral impugnado resultaba inconstitucional; de ahí que, al no alcanzar la mayoría calificada de ocho votos para realizar una declaratoria general de invalidez del precepto impugnado, se determinó desestimar el planteamiento.

En relación con esta propuesta, emití voto en contra, y si bien la acción de inconstitucionalidad se desestimó al no alcanzarse la votación calificada, me parece importante señalar mi postura, conforme a la que, en mi opinión, debía declararse la validez de la norma impugnada.

En primer lugar, destaco que el precepto impugnado prohíbe proporcionar a las autoridades y a los particulares las imágenes con o sin sonido obtenidas por actividades de videovigilancia, salvo en los casos establecidos en la propia ley; de esta manera, una interpretación aislada de la norma llevaría a considerar que establece una reserva absoluta de información, contraria al prin-



cipio de máxima publicidad que rige en la materia; sin embargo, en mi opinión, debió decretarse su validez, derivado de un estudio sistemático e integral y no aislado de la disposición impugnada.

Lo anterior lo sustento en que la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, en el capítulo VI denominado "Administración y destino de la información", en el artículo 22,<sup>1</sup> prevé que la información obtenida por los sistemas de videovigilancia debe registrarse, clasificarse y tratarse de conformidad con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, ambas del Estado de Zacatecas.

En ese sentido, en virtud de la remisión que realiza el precepto señalado, a las leyes en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales vigentes en el Estado, en las que se establecen disposiciones de clasificación de la información bajo la aplicación de la prueba de daño,<sup>2</sup> la interpretación sistemática que he referido conlleva considerar que la norma impugnada no establece una reserva absoluta de información.

<sup>1</sup> "Artículo 22. La información obtenida por los sistemas de videovigilancia, conforme a los lineamientos de la presente ley, debe registrarse, clasificarse y tratarse de conformidad con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, ambas del Estado de Zacatecas."

<sup>2</sup> Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas

"Artículo 69. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente título.

"Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta ley y, en ningún caso, podrán contravenirla. Los titulares de las áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en la ley general, esta ley y las demás disposiciones aplicables."

"Artículo 72. 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 73. 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;



De esta manera, en mi opinión, resultaban infundados los conceptos de invalidez planteados por la accionante porque parten de la interpretación aislada, por parte de la mayoría del Pleno, de la norma impugnada. Con ello, la mayoría pasó por alto la interpretación sistemática que ha venido construyendo, específicamente, para casos como el que es materia de este voto concurrente.

Con este criterio del Pleno, se salva la inconstitucionalidad alegada, cuando del articulado de la ley de la materia en su conjunto se puede deducir la existencia de un asidero jurídico suficiente para sostener lo contrario.

Ello, mediante la vinculación de distintos preceptos que forman parte del sistema o subsistema normativo del que forma parte la norma tachada de inconstitucional que, al interpretarse de manera conjunta, y con el sentido interpretativo que se asigna como producto de ese ejercicio, lleva a la convicción de que acorde con el principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución, el Juez constitucional debe elegir la que preserve la constitucionalidad de la norma impugnada pues, además de la conveniente deferencia al legislador democrático que ello representa, con esta forma de actuar se garantiza la supremacía constitucional y, simultáneamente, se permite una adecuada y constante aplicación del orden jurídico.<sup>3</sup>

Estas razones constituyen las reservas y aclaraciones que justifican el presente voto concurrente.

**En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

"II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda; y,

"III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio."

<sup>3</sup> Jurisprudencia de la Segunda Sala 2a./J. 176/2010, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN. La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria se oscurezca y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico."



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 tesis de jurisprudencia 2a./J. 176/2010 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, diciembre de 2010, página 646, con número de registro digital: 163300.

Este voto se publicó el viernes 21 de enero de 2022 a las 10:22 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 31 de enero de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

