



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 11
TOMO I

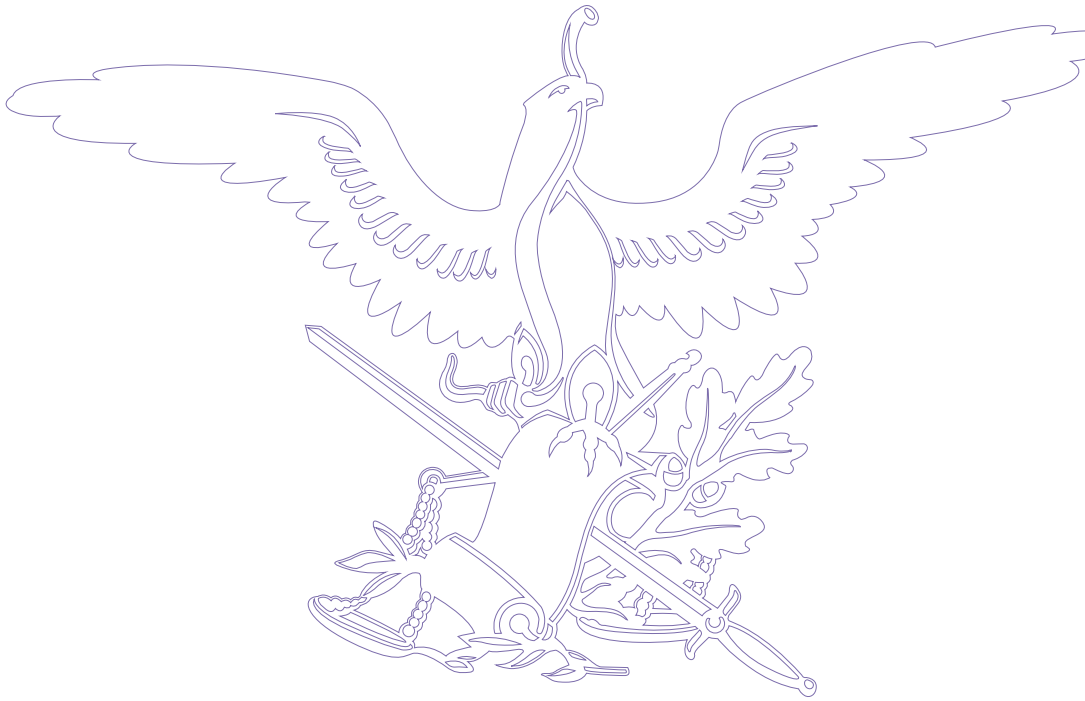
Marzo de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1)

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 11
TOMO I

Marzo de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1)

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

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

SEGUNDA SALA

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministro Alberto Pérez Dayán

CONTENIDO GENERAL



Ministras y Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	VII
Contenido.....	XIII
Advertencia.....	XVII
Épocas.....	XXVII
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Magistradas y Magistrados de Plenos de Circuito (Tomo III).....	XI
Directorio de Magistradas y Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo III).....	XXXVII

■ PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis..... 5

■ Subsección

Por sustitución..... 227

■ 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 275

■ SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis 1575

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 1

Tesis aisladas y, en su caso, sentencias 1723

■ Subsección 2

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad 1731

■ TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis 1795

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia

■ Subsección 2

Sentencias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad 2047

■ CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 2

Por contradicción de tesis 2573

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 2717

■ QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

■ Sección Primera

Jurisprudencia

■ Subsección 1

Por reiteración..... 2747

■ Sección Segunda

Sentencias y tesis que no integran jurisprudencia 3103

■ SEXTA PARTE

Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros

■ Sección Primera

Suprema Corte de Justicia de la Nación

■ Subsección 3

Ministro Presidente 3565

■ Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal 3583

■ NOVENA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	3687
Índice de Sentencias	3717
Índice de Votos	3731
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales.....	3847
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación	3925
Índice de Normativa, Acuerdos Relevantes y Otros del Consejo de la Judicatura Federal	3927
Índice en Materia Constitucional.....	3931
Índice en Materia Penal	3935
Índice en Materia Administrativa.....	3941
Índice en Materia Civil.....	3947
Índice en Materia Laboral	3955
Índice en Materia Común.....	3965
Índice de Jurisprudencia por Contradicción	3977
Tabla General Temática de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas.....	3985
Índice de Ordenamientos	4001

CONTENIDO



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ADVERTENCIA



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

PARTE	SECCIONES	SUBSECCIONES	MATERIAL PUBLICADO
Primera Parte. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Sección Primera. Jurisprudencia.	Subsección 1. Por precedentes.	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:

TESIS DEL PLENO Y DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN		
TIPO DE TESIS	ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN	EJEMPLOS
TESIS DE JURISPRUDENCIA	La letra de la instancia, seguida de la letra J, separadas por una diagonal.	Pleno: P./J. 1/2022 (11a.)
	El número arábigo que corresponde al asignado a la tesis.	Primera Sala: 1a./J. 1/2022 (11a.)
	La cifra relativa al año de aprobación, precedida por una diagonal.	Segunda Sala: 2a./J. 1/2022 (11a.)
	La mención de que pertenece a la Undécima Época.	
TESIS AISLADAS	La letra de la instancia.	Pleno: P. I/2022 (11a.)
	El número romano asignado a la tesis, seguido de una diagonal.	Primera Sala: 1a. I/2022 (11a.)
	El año de aprobación.	Segunda Sala: 2a. I/2022 (11a.)
	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
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>Las letras PC (Pleno de Circuito).</p> <p>El número romano que indica el Circuito.*</p> <p>En su caso, la letra inicial de la materia de especialización del Pleno.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo de la tesis correspondiente.</p> <p>La sigla referente a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que se trata de un criterio de la Undécima Época.</p>	<p>Tesis jurisprudencial en materia penal, número uno, del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito:</p> <p>PC.I.P. J/1 P (11a.)</p> <p>Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número uno, del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones:</p> <p>PC.XXXIII.CRT. J/1 A (11a.)</p>
	TESIS AISLADAS	<p>Las letras PC, que significan Pleno de Circuito.</p> <p>El Circuito expresado con número romano.</p> <p>La sigla 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
TESIS DE JURISPRUDENCIA	<p>El número romano que indica el Circuito.*</p> <p>El número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito (cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno).</p> <p>La letra inicial de la materia del tribunal, siempre que se trate de un tribunal especializado por materia.</p> <p>La letra J, seguida de una diagonal.</p> <p>El número arábigo asignado a la tesis.</p> <p>La referencia a la materia a la que corresponde la tesis [constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L)].</p> <p>La precisión de que corresponde a la Undécima Época.</p>	<p>Tesis de jurisprudencia número uno en materia penal del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito:</p> <p style="text-align: center;">III.2o.P. J/1 P (11a.)</p> <p>Tesis de jurisprudencia número siete en materia común del Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito:</p> <p style="text-align: center;">III.3o.T. J/7 K (11a.)</p>
TESIS AISLADAS	<p>El número romano que identifica al circuito, seguido de un punto.</p> <p>El número del Tribunal Colegiado de Circuito expresado en ordinal.</p> <p>En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado, la sigla 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;">I.1o.C.1 K (11a.)</p> <p>Tesis aislada número uno en materia laboral, del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Segundo Circuito:</p> <p style="text-align: center;">II.9o.T.1 L (11a.)</p>

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

PRIMERA ÉPOCA	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de enero de mil ochocientos setenta y uno a septiembre de mil ochocientos setenta y cinco.
SEGUNDA ÉPOCA	Está conformada por 17 tomos. Inicia en enero de mil ochocientos ochenta y uno, al reanudarse la publicación del <i>Semanario</i> , y termina en diciembre de mil ochocientos ochenta y nueve, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal.
TERCERA ÉPOCA	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de mil ochocientos noventa a diciembre de mil ochocientos noventa y siete. Su conclusión obedece a que las reformas de seis de octubre de mil ochocientos noventa y siete al Código Federal de Procedimientos Civiles modifican la normativa del juicio de amparo y suprimen de ella lo concerniente a la institución de la jurisprudencia.
CUARTA ÉPOCA	Se integra por 52 tomos. 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)

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

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

UNDÉCIMA ÉPOCA

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

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (FIREL). LA EVIDENCIA CRIPTOGRÁFICA PLASMADA EN LAS RESOLUCIONES AGREGADAS EN LOS EXPEDIENTES FÍSICOS, VALIDA EL USO DE AQUÉLLA POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ÓRGANOS DE DICHO PODER ÚNICAMENTE EN EL DOCUMENTO EN QUE SE GENERÓ PARA UN EXPEDIENTE DETERMINADO.

FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (FIREL). LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ÓRGANOS DE DICHO PODER PUEDEN UTILIZARLA EN SUSTITUCIÓN DE LA FIRMA AUTÓGRAFA DENTRO DE LAS ACTUACIONES Y RESOLUCIONES JUDICIALES QUE EMITAN.

FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (FIREL). TODO DOCUMENTO ELECTRÓNICO QUE SE FIRME A TRAVÉS DE ELLA, DEBE GENERAR UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA PROPIA, A FIN DE VINCULAR SU AUTORÍA Y PRODUCIR EFECTOS JURÍDICOS.

SENTENCIA DICTADA EN UN CUADERNO VARIOS. NO PUEDE SER UTILIZADA PARA RESOLVER DIVERSOS JUICIOS DE AMPARO, AUN CUANDO PUDIERAN COINCIDIR SOBRE UNA MISMA TEMÁTICA.

SENTENCIA GENÉRICA. NO ES VÁLIDA PARA RESOLVER DISTINTOS JUICIOS DE AMPARO DESVINCULADOS ENTRE SÍ, AUNQUE LA TEMÁTICA PUEDA SER SIMILAR.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 29/2018. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO



DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ, EN APOYO DEL DÉCIMO SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA OCTAVA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN MÉRIDA, YUCATÁN, EN APOYO DEL DÉCIMO SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA CUARTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN XALAPA, VERACRUZ, EN APOYO DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO, EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SEGUNDA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN SAN ANDRÉS CHOLULA, PUEBLA, EN APOYO DEL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO, Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA SÉPTIMA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN ACAPULCO, GUERRERO, EN APOYO DEL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 1 DE JULIO DE 2021. UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LAS MINISTRAS Y LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión virtual correspondiente al día uno de julio de dos mil veintiuno.

1. VISTOS; para resolver los autos del expediente de contradicción de tesis 29/2018; y,



RESULTANDO:

2. PRIMERO.—**Denuncia.** Mediante oficio recibido el dieciocho de enero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Jueces Primero y Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Ciudad de México, **denunciaron la posible contradicción de criterios** entre los emitidos por el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**, al resolver el **amparo en revisión 282/2017** (cuaderno auxiliar 694/2017) dictado en apoyo del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del *Primer Circuito* y el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región**, al resolver el **amparo en revisión 276/2017** (cuaderno auxiliar 1004/2017) dictado en apoyo del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del *Primer Circuito*; en contra del criterio emitido por el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**, al resolver el **amparo en revisión 138/2017** (cuaderno auxiliar 1032/2017) dictado en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del *Vigésimo Quinto Circuito*, y el **Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región**, al resolver el **amparo en revisión 334/2017** (cuaderno auxiliar 1092/2017) dictado en apoyo del Primer Tribunal Colegiado del *Segundo Circuito*.

3. SEGUNDO.—**Trámite de la denuncia.** Mediante acuerdo de veinticinco de enero de dos mil dieciocho, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, ordenó formar y registrar el expediente con el número **29/2018**, teniendo como tribunales contendientes a los mencionados anteriormente.

4. Hecho lo anterior, solicitó a los Tribunales Colegiados contendientes copia digitalizada de las ejecutorias emitidas en los asuntos de su conocimiento, así como la confirmación de si el criterio sustentado en los asuntos se encontraba vigente o, en su caso, la causa para tenerlo por superado o abandonado. Finalmente, se remitieron, de acuerdo al turno virtual, los autos para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

5. TERCERO.—**Integración del asunto.** Derivado de esta contradicción de tesis, así como de la diversa 30/2018 del índice de este Alto Tribunal, se emitió



el "Acuerdo General Número 1/2018, de trece de febrero de dos mil dieciocho, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se dispone el aplazamiento del dictado de la resolución tanto en los amparos en revisión del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, en los que subsista el problema de constitucionalidad, indistintamente, de los artículos 17-K, 18, 28, fracciones III y IV, 29 y segundo transitorio, fracciones III, IV y VII, del Código Fiscal de la Federación, reformados mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del nueve de diciembre de dos mil trece, del diverso 22, fracciones IV y VI, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2015, así como de las diversas disposiciones de observancia general que regulan lo previsto en los referidos preceptos en relación con el buzón tributario y la contabilidad en medios electrónicos, como en las contradicciones de tesis de la competencia de un Pleno de Circuito relacionadas con los temas relativos a: 'determinar si resulta válida la sentencia de amparo indirecto firmada electrónicamente, o si ello constituye una violación a las reglas del procedimiento que amerita reponerlo para el efecto de que el Juez de Distrito firme aquélla de manera autógrafa', y a: 'Determinar si cuando el Tribunal Colegiado de Circuito advierte que el Juez de Distrito se pronunció respecto de actos que no formaron parte de la litis, debe entrar al estudio de fondo del asunto y modificar la sentencia impugnada sin ordenar la reposición del procedimiento'."

6. Como consecuencia, por auto de dieciséis de febrero de dos mil dieciocho, la Magistrada presidenta del **Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región**, en Acapulco, Guerrero, solicitó la incorporación del criterio sustentado por ese órgano, al resolver el **amparo en revisión 219/2017** (cuaderno auxiliar 218/2017), dictado en apoyo al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del *Primer Circuito*; lo anterior, pues estimó que la ejecutoria contenía argumentos que podrían enriquecer la integración de la contradicción de tesis.

7. Recibido el proveído, vía MINTERSCJN, el mismo dieciséis de febrero, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo a dicho órgano jurisdiccional como contendiente en la contradicción de tesis, según se advierte del acuerdo de veinte de febrero de dos mil dieciocho.

8. Seguido el trámite correspondiente, por acuerdo de trece de marzo de dos mil dieciocho, se tuvo por integrada la presente contradicción de tesis; y se ordenó remitir el asunto a la ponencia del Ministro designado ponente.



9. En sesión de once de septiembre de dos mil dieciocho, el Ministro presidente de este Tribunal Pleno solicitó dejar en lista el presente asunto, toda vez que advirtió un tema de carácter técnico e informativo estimando necesario una consulta al Consejo de la Judicatura Federal.

10. Así, en sesión de veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho, el Ministro presidente del Tribunal Pleno distribuyó a los Ministros integrantes los documentos recabados, solicitando el retiro del asunto para listarlo una vez que se haya analizado y estudiado el material enviado por el Consejo de la Judicatura Federal.

CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es parcialmente competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con la fracción VII del punto segundo del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de trece de mayo de dos mil trece; lo anterior en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados **de distintos circuitos**¹ y el tema de fondo es sobre materia común, al estar vinculado con las disposiciones que regulan el juicio de amparo.²

¹ Criterio del **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**, al resolver el amparo en revisión 282/2017 (cuaderno auxiliar 694/2017) dictado en apoyo del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del **Primer Circuito** y el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región**, al resolver el amparo en revisión 276/2017 (cuaderno auxiliar 1004/2017) dictado en apoyo del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del **Primer Circuito**; **en contra del criterio** emitido por el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**, al resolver el amparo en revisión 138/2017 (cuaderno auxiliar 1032/2017) dictado en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del **Veigésimo Quinto Circuito**, y el **Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región**, al resolver el amparo en revisión 334/2017 (cuaderno auxiliar 1092/2017) dictado en apoyo del Primer Tribunal Colegiado del **Segundo Circuito**.

² Cobra aplicación la tesis P. I/2012 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, marzo de 2012, Tomo I, página 9, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO.



12. Sin embargo, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **no es competente** para conocer y resolver lo relativo a la contradicción de criterios entre el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**, al resolver el **amparo en revisión 282/2017** (cuaderno auxiliar 694/2017) en apoyo del Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del **Primer Circuito** y el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región** al fallar el **amparo en revisión 276/2017** (cuaderno auxiliar 1004/2017) en apoyo del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del **Primer Circuito**, en contra del **Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Séptima Región**, en Acapulco, Guerrero, al resolver el **amparo en revisión 219/2017** (cuaderno auxiliar 218/2017), en auxilio al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del **Primer Circuito**. Se llega a esa conclusión en atención a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226 de la Ley de Amparo; 10, fracción VIII y 41 Ter, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; y 3 del Acuerdo General Número 8/2015, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil quince.

13. De las disposiciones citadas se desprende que los Plenos de Circuito son los órganos competentes para conocer de las contradicciones de tesis sostenidas entre los Tribunales Colegiados de un mismo circuito. Asimismo, de conformidad con el Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo tiene competencia para conocer sobre contradicciones de tesis sostenidas entre: sus Salas o las Salas de este Alto Tribunal y alguna de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como las suscitadas entre los Plenos de Circuito y/o los Tribunales Colegiados de un diverso circuito, cuando así lo acuerde la Sala en la que esté radicada y el Pleno lo estime justificado.

CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."



14. De igual forma, las Salas de la Suprema Corte de Justicia pueden conocer de los criterios contradictorios sostenidos por los Plenos de Circuito de distintos circuitos, así como de los Plenos en materia especializada de un mismo circuito, o los criterios de tribunales de diversa especialidad o distinto circuito.

15. En el caso, no es factible que este Alto Tribunal revise los criterios en contradicción que pertenecen al mismo circuito; sin que se estime necesario remitir los autos al Pleno del Primer Circuito, pues en la presente resolución este Tribunal Pleno determinará en definitiva el criterio que debe prevalecer.

16. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, toda vez que se formuló por los Jueces Primero y Segundo de Distrito, ambos del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México. Por tanto, formalmente, se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

"**Artículo 226.** Las contradicciones de tesis serán resueltas por:

"...

"II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente circuito."

"**Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Magistrados de Tribunal Unitario de Circuito, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."



17. No pasa inadvertido que sólo la Juez Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región emitió las decisiones que dieron origen a los amparos en revisión que, a su vez, generaron los criterios contendientes; sin embargo, esto no implica que el Juez Segundo del mismo Centro Auxiliar y Región carezca de legitimación, pues el artículo 227, fracción II, de la ley citada, se refiere de forma general a los Jueces de Distrito, sin hacer distinción alguna o exceptuarlos respecto a presentar una denuncia. Así, debe entenderse que cualquier Juez de Distrito puede hacerlo sin importar si intervino en la secuela procesal en donde se emitió alguno de los criterios contendientes.

18. Es ilustrativa la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS MAGISTRADOS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO TIENEN LEGITIMACIÓN PARA DENUNCIARLA, AUN CUANDO LOS CRITERIOS DISCREPANTES NO EMANEN DEL TRIBUNAL AL QUE PERTENECEN. Los Magistrados integrantes de los Tribunales Colegiados de Circuito tienen legitimación para denunciar las contradicciones de tesis a que se refiere el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, aun cuando los criterios discrepantes no emanen del tribunal al que pertenecen; sin que sea óbice a lo anterior, el hecho de que el numeral 227, fracción II, de la ley citada, señale que las contradicciones a las que se refiere la fracción II referida podrán denunciarlas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, toda vez que si bien es cierto que **la fracción citada** establece que deben denunciarlas los Tribunales Colegiados de Circuito que sustentaron las tesis discrepantes, también lo es que **permite a los Jueces de Distrito, en general, denunciarlas, sin hacer distinción alguna o exceptuarlos respecto de la posibilidad de presentar una denuncia**, por lo que, por mayoría de razón, debe entenderse que los integrantes de cualquier Tribunal Colegiado de Circuito, sin importar si emitió o no uno de los criterios discrepantes, puede denunciar una posible contradicción de tesis, en aras de garantizar la seguridad jurídica y la unificación de criterios."³

³ Décima Época. Registro digital: 2008306. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 14, enero de 2015, Tomo I, materia común, tesis 1a. XVIII/2015 (10a.), página 752.



19. TERCERO.—Criterios de los tribunales contendientes. Las consideraciones contenidas en las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, que dieron origen a la denuncia de contradicción, son las siguientes:

1	Amparo en revisión 282/2017 (cuaderno auxiliar 694/2017)
Órgano:	Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, en apoyo de un Tribunal Colegiado del Primer Circuito .
Demanda:	<ul style="list-style-type: none"> • Una persona moral presentó demanda de amparo indirecto en contra diversos artículos del Código Fiscal de la Federación reformados por decreto publicado el nueve de diciembre de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación, así como las normas generales emitidas por el Servicio de Administración Tributaria; señaló como autoridades responsables a: <ul style="list-style-type: none"> • El Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. • El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. • El jefe del Servicio de Administración Tributaria. • <u>Indicó expresamente que no se señalaban con el carácter de autoridades responsables al secretario de Gobernación, secretario de Hacienda y Crédito Público y al director del Diario Oficial de la Federación</u>, en virtud de que no se estaban impugnando sus actos de refrendo y publicación por vicios propios. • En los conceptos de violación se combatieron los artículos 28, fracción IV, 42, fracción IX y 53-B del Código Fiscal de la Federación, respecto de los cuales se adujo: <ul style="list-style-type: none"> • Violación al derecho a la intimidad: al obligar a los contribuyentes a entregar información de manera periódica, sistemática y constante para efecto de verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, evitando el ejercicio de sus facultades de comprobación. • Violación a los principios de seguridad jurídica y legalidad: generan un acto de molestia sobre los papeles de los contribuyentes, sin que exista un mandamiento escrito de autoridad competente donde funde y motive la causa legal de dicho procedimiento.



- **Violación al principio de interdicción de la arbitrariedad:** se impone la obligación a los contribuyentes de enviar su información contable, sin conocer cuál será la autoridad específica que tendrá acceso a su información, el uso que le dará y, sobre todo, si está facultada para ello.
- **Violación al principio de interdicción de la arbitrariedad:** se impone la obligación a los contribuyentes de enviar su información contable, sin conocer cuál será la autoridad específica que tendrá acceso a su información, el uso que le dará y, sobre todo, si está facultada para ello.
- **Violación a los principios de legalidad y seguridad jurídica:** el legislador otorgó a la autoridad fiscal la posibilidad de ejercer sus facultades de comprobación de manera ilimitada, al recibir la información contable de los contribuyentes, sin un procedimiento que cumpla con las formalidades necesarias.
- **Violación al principio de seguridad jurídica:** la nueva obligación de transmitir mensualmente la contabilidad en forma electrónica es innecesaria y excesiva, pues aun cuando tiene una finalidad de policía o de fiscalización, dicha obligación tiene como objeto la fiscalización; sin embargo, ya existe todo un cúmulo de atribuciones y facultades de comprobación para que las autoridades fiscales puedan verificar el correcto cumplimiento de los contribuyentes.
- **Violación al derecho de razonabilidad legislativa:** la obligación de transmitir electrónicamente la contabilidad está motivada en premisas falsas y es contraria a los principios de idoneidad (por no tener como consecuencia natural las finalidades pretendidas), proporcionalidad (por intervenir injustificadamente los derechos de seguridad jurídica y retroactividad normativa) y necesidad (por existir otras medidas que pudieron ser adoptadas).
- **Violación al principio de igualdad jurídica:** las normas reclamadas eximen de la obligación de enviar la contabilidad por medios electrónicos a las autoridades fiscales.
- **Violación al principio de presunción de inocencia:** se prevé que las revisiones electrónicas inicien con una resolución provisional que contenga una preliquidación.



	<ul style="list-style-type: none"> • En los conceptos de violación también se combate el artículo 33, inciso B), fracción I, del Reglamento del Código Fiscal de la Federación por: <ul style="list-style-type: none"> • Violación al principio de igualdad: los registros deben efectuarse a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la realización de la operación, cuando existen contribuyentes que realizan un mayor número de operaciones que otros. • De igual forma, en los conceptos de violación, se atacan las reglas 1.2.8.6 y 1.2.8.8 de la Miscelánea para el ejercicio fiscal de dos mil catorce: <ul style="list-style-type: none"> • Violación a los principios de primacía y reserva de ley: exceden el contenido del Código Fiscal, al imponer una obligación de presentar una información contable que no es la contabilidad de acuerdo con éste, ni es la información contable establecida en las normas de información financiera. • Violación el principio de seguridad jurídica: carece de cualquier lógica jurídica que sea a través de la Resolución Miscelánea Fiscal y no a través de un acto formal y materialmente legislativo, que las condiciones y elementos puedan ser modificados en cualquier momento sin agotar un proceso legislativo que lo sustente. • Violación al principio de subordinación jerárquica: exigen mayores requisitos que el artículo 28, fracción IV, del Código Fiscal y establecen la totalidad de los requisitos, condiciones y elementos necesarios para dar cumplimiento a la obligación de ingresar la contabilidad al portal de Internet del Servicio de Administración Tributaria.
<p>Trámite del amparo:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tocó conocer y admitir la demanda al Juez Segundo de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de México. • El Juez aludido ordenó remitir el expediente al Juzgado Primero de Distrito Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), derivado del Acuerdo GEN./013/2014 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, y lo registró con el número 4292/2014.



Sentencia:

- Seguida la secuela procesal, se celebró la audiencia constitucional y anexó sentencia en la que:
 - Tuvo por **ciertos** los actos reclamados a las **Cámaras de Diputados y Senadores, ambas del Congreso de la Unión, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del secretario de Gobernación y del director general Adjunto del Diario Oficial de la Federación** consistentes en las normas impugnadas del Código Fiscal de la Federación; del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y del director general Adjunto del Diario Oficial de la Federación la expedición de diversos artículos del Reglamento del Código Fiscal de la Federación; asimismo, del **jefe del Servicio de Administración Tributaria** y del director general Adjunto del Diario Oficial de la Federación consistentes en las normas administrativas de carácter general contenidas en las Resoluciones Misceláneas Fiscales 2014, 2015 y 2016, y sus modificaciones.
 - **Sobreseyó** en relación con las reglas 1.2.8.1, 1.2.8.2 y el artículo cuadragésimo tercero transitorio de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014; regla 1.2.8.2, de la Primera Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014; reglas 1.2.8.1, 1.2.8.6, 1.2.8.7, 1.2.8.8 y el artículo décimo tercero transitorio de la Segunda Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014; así como su anexo 24; reglas 1.2.8.6, 1.2.8.9 y el artículo décimo tercero transitorio de la Tercera Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014; reglas 1.2.8.1.1, 1.2.8.1.2, 1.2.8.1.6, 1.2.8.1.7, 1.2.8.1.8, 1.2.8.1.9, y resolutivo décimo cuarto de la Quinta Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014 y reglas 1.2.8.1.2, 1.2.8.1.6, 1.2.8.1.7, 1.2.8.1.8, 1.2.8.1.9 y 1.2.8.1.15 de la Séptima Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para 2014; así como su anexo 24, al haber cesado sus efectos, pues se modificaron antes de que fueran exigibles.
 - Desestimó diversas causas de improcedencia.
 - Analizó los siguientes conceptos de violación, los cuales declaró infundados e inoperantes, salvo el último de ellos, por lo siguiente:



Debido proceso legislativo.

El Código Fiscal de la Federación sólo fue refrendado por el secretario de Gobernación y no por el secretario de Hacienda y Crédito Público.

Infundado. Al tratarse de una ley aprobada por el Congreso es suficiente que sea refrendada por el secretario de Gobernación.

La publicación del Reglamento del Código Fiscal de la Federación fue posterior a la fecha expresamente indicada en el Segundo Transitorio, fracción III, del Código Fiscal de la Federación.

Infundado. El reglamento se expidió dentro del término previsto en ley; aun cuando la publicación se hizo un día después, el transitorio se refería a la expedición no a la publicación.

Buzón tributario.

Seguridad Jurídica e igualdad jurídica del buzón tributario.

El buzón tributario impide conocer con plena certeza los actos y/o resoluciones que la autoridad fiscal emita, así como su notificación, lo que se agrava en resoluciones trascendentales, más aún cuando existen contribuyentes pueden acceder a los servicios de Internet.

Buzón tributario. Seguridad jurídica.

Infundado. Las normas dejan en claro a los contribuyentes a qué atenerse, al permitirles conocer que tendrán un buzón tributario, el cual sólo podrá utilizarse para practicar notificaciones y presentar promociones. El buzón tributario genera certeza del momento en que se le notifica el acto y, por consiguiente, para su impugnación. No existe disposición que exija que los actos administrativos o resoluciones que ponen fin al procedimiento deban notificarse personalmente.

El hecho de no establecer expresamente el deber de observar las formalidades de todo acto de molestia, no produce la inconstitucionalidad de la normativa, en atención a que sin importar que no se haya establecido expresamente, no se exime a las autoridades de su incumplimiento.

Además, se prevé un procedimiento para demostrar que una resolución definitiva o acto administrativa no fue notificada o su comunicación fue ilegal.



No obsta la circunstancia de que no se haya previsto que en caso de que el sistema colapse o falle los contribuyentes queden relevados de responsabilidad, ya que ello no ocasiona su inconstitucionalidad.

Igualdad jurídica.

Infundado. El hecho de que no todas las personas estén en igualdad de condiciones respecto con los recursos materiales para usar el sistema no hace inconstitucional la norma, ya que no puede depender de situaciones particulares.

Contabilidad electrónica.

Irretroactividad de la ley de contabilidad electrónica.

Anteriormente no se exigía llevar o presentar la contabilidad electrónicamente de forma mensual, teniendo la opción de registrarla en sistemas de cómputo sin que fuera una imposición.

Contabilidad electrónica.

Infundado. El sistema de contabilidad electrónica fue expedido en ejercicio de la potestad tributaria que la Constitución Federal confiere al Congreso de la Unión, autoridad que cuenta con un amplio margen de configuración en la política fiscal federal, sin que ello afecte situaciones anteriores a su entrada en vigor.

Seguridad Jurídica, inviolabilidad el domicilio, no intromisión de los papeles, presunción de inocencia y no autoincriminación de contabilidad electrónica.

Se obliga a los contribuyentes a llevar su contabilidad –la que se integra por información de diversa naturaleza– de manera electrónica e ingresarla periódicamente a través del buzón tributario, con el fin de que se compruebe el cumplimiento a las disposiciones tributarias, y, en su caso, determinar, liquidar y recaudar las contribuciones, sin que exista un mandamiento escrito por autoridad competente, ni que previamente se emita una solicitud o una orden que cumpla con las formalidades prescritas para los cateos, permi-

Seguridad jurídica.

Infundado. Las obligaciones impuestas no constituyen actos de fiscalización, al tener, simplemente, la naturaleza de herramientas de control; sin que sea óbice que se exija enviar periódicamente información contable, en razón de que será hasta que la autoridad realice un acto de fiscalización que se tendrá que cumplir con lo previsto en el artículo 16 y se podrá desvirtuar la información con la que se sustente su situación fiscal.



tiendo a la autoridad entrometerse de manera constante al domicilio y documentación de los contribuyentes.

Se obliga al gobernado a que permanentemente acredite su inocencia a la autoridad fiscal, siendo que es a ésta, a quien le corresponde demostrar su incumplimiento al estar investida de las facultades de comprobación fiscal.

No se justifica la remisión por medios electrónicos de la información personal o de terceros materia de las obligaciones de las que se tratan, sin solicitarlas mediante mandamiento por escrito, por ser información que tiene en su poder la autoridad fiscal.

La información contable derivada del cumplimiento de las obligaciones referidas, implica que los propios contribuyentes proporcionen a la autoridad fiscal documentos electrónicos que revelan su situación económica y contable, que pudiera ser materia de prueba en el procedimiento de revisión fiscal electrónica y, por ende, imposición de sanciones administrativas.

Las autoridades fiscales, al tener la información y documentación contable de los contribuyentes, podrán ocasionar actos de molestia sin cumplir los requisitos establecidos en el artículo 16 constitucional.

Inviolabilidad del domicilio, no intromisión de los papeles, presunción de inocencia y no autoincriminación.

Inoperante. Se parte de la premisa de que son actos de fiscalización, cuando ya se estableció lo contrario.

Principio de legalidad y de certeza jurídica de contabilidad electrónica.

El legislador habilitó a la autoridad administrativa a establecer qué información contable debe ingresarse a su página de Internet, así como la periodicidad de su envío, sin precisar las reglas conducentes para ello, dejando a los contribuyentes en un estado de incertidumbre, pues se

Infundados. Si bien no se establecen una serie de lineamientos pormenorizados para regular los aspectos técnicos, operativos o de especialidad, ello no significa que las autoridades puedan actuar de manera arbitraria, ni constituye un impedimento para el ejercicio de la atribución



encuentra al arbitrio de la voluntad de la autoridad regular tales aspectos, mismas que son susceptibles de modificarse en cualquier momento.

Facultan a las autoridades fiscales para determinar la forma en que los contribuyentes deben llevar su contabilidad, estableciendo elementos mínimos, así como características específicas y uniformes, siendo que las atribuciones de dichas autoridades únicamente pueden tener como finalidad verificar el debido cumplimiento de la obligación de los gobernados de contribuir al gasto público.

Existe contradicción entre la normatividad impugnada y el Código de Comercio, respecto a la forma en cómo habrá de llevar la contabilidad el contribuyente.

Obligan a los contribuyentes a llevar dos sistemas contables, uno para efectos fiscales y otro para efectos comerciales o administrativos, lo que, a su consideración, genera que los contribuyentes lleven una a cabo una conducta delictiva.

otorgada, pues su actuación se encuentra limitada por el marco regulatorio, mismo que no puede exceder en respeto a los principios de reserva de ley, subordinación jerárquica y primacía de ley.

A través de cláusulas habilitantes, se encomendó a las autoridades administrativas –mediante el uso de sus facultades– emitir actos generales, abstractos e impersonales, los cuales fueron desarrollados de manera suficiente en la normatividad secundaria que expidieron para saber sus obligaciones formales.

El Código de Comercio regula la obligación de llevar la contabilidad estableciendo mínimos requisitos, mientras que la regulación fiscal, establece obligaciones de llevar, conservar y enviar, por medios electrónicos, los elementos integrantes de contabilidad que resulten relevantes para efectos fiscales (catálogos de cuentas, balanzas de comprobación y pólizas), precisando de manera suficiente la forma y la periodicidad conforme a la cual deberán dar cumplimiento a tales exigencias.

En cuanto al delito, no se actualiza, pues lo que tipifica es que el contribuyente realice dos registros de una misma contabilidad con diferente contenido, no que lleve un sistema contable para efectos fiscales y otro para efectos operativos.

Principios de razonabilidad y proporcionalidad legislativa de contabilidad electrónica.

El deber de los contribuyentes de llevar la contabilidad para efectos fiscales no es una medida adecuada ni idónea, toda vez que en la legislación actual existen diversos medios a través de los cuales se pueden satisfacer tales extremos de manera más fácil; asimismo, las obliga-

Infundado. No ocasiona un daño innecesario o desproporcional a los contribuyentes el que, para efectos fiscales tenga que llevar, conservar y enviar electrónicamente su contabilidad, ya que su cumplimiento –aprovechando los beneficios de avances tecnológicos– simplifica y



ciones fiscales establecidas implican una carga desmedida y excesiva para los contribuyentes, debido a la alta complejidad para su cumplimiento.

mejora los procesos administrativos utilizados para cumplir sus deberes fiscales y ejercitar sus derechos; lo que se traduce en un ahorro de tiempo y trámites bajo el contexto del sistema tradicional.

**Principio de reserva de ley
y subordinación jerárquica de contabilidad electrónica.**

Las disposiciones de carácter general emitidas por la autoridad fiscal exceden lo previsto en la normatividad legal y reglamentaria, al establecer mayores cargas, obligaciones, consecuencias y procedimientos adicionales, para que los contribuyentes cumplan con sus deberes de registrar y enviar su contabilidad de manera electrónica.

Inoperante. Las disposiciones fiscales, formal y materialmente legislativas que regulan, como actos normativos primarios del sistema de contabilidad electrónica, no pueden estar sujetas a los principios de reserva y primacía de ley o subordinación jerárquica, debido a que constituyen la fuente de donde emanan las atribuciones de las autoridades administrativas para regular aspectos técnicos u operativos de la materia, a través de las cláusulas habilitantes que contienen.

**Derecho humano a la protección de datos personales
de contabilidad electrónica.**

No se garantiza la protección de datos contables personales, al no prever medidas de seguridad que adoptará el Fisco Federal para la protección de dicha información.

Inoperantes. Lo que reclama es una omisión legislativa.

Aunado a que puede ser objeto de la comisión de delitos informáticos.

De igual manera, no se puede hacer el estudio que pretende, en relación con que la información contable enviada puede ser objeto de la comisión de delitos informáticos, ya que dicho aserto se apoya en una situación hipotética que no es apta para evidenciar la inconstitucionalidad de la normatividad reclamada.

Derecho humano a la privacidad de contabilidad electrónica.

La información contable que se obliga a proporcionar de manera electrónica, se relaciona con diversa información financiera y económica que se considera privada, sin que medie su consentimiento, ni mandamiento escrito por parte de autoridad competente.

Infundados. El derecho a la privacidad se encuentra limitado a que la información proporcionada sea útil para que las autoridades hacendarias puedan verificar el cumplimiento de sus obligaciones fiscales.



Derecho humano a la igualdad jurídica de contabilidad electrónica.

La contabilidad electrónica no es exigible a todos los contribuyentes, pues se exceptúan a las personas que tributan bajo el régimen de incorporación fiscal, las demás personas físicas que hubieren percibido en el ejercicio inmediato anterior ingresos en una cantidad igual o menor a \$4, 000,000.00, o bien se hayan inscrito en el Registro Federal de Contribuyentes en el ejercicio fiscal 2016; las asociaciones religiosas, así como las sociedades y asociaciones civiles y fideicomisos autorizados para recibir donativos que tributen bajo el régimen de Personas Morales con fines no lucrativos, siempre y cuando los ingresos que obtengan del ejercicio inmediato anterior, no hubiesen excedido de la cantidad de \$2'000,000.00, lleven su contabilidad simplificada.

Se exceptúan de llevar contabilidad general, a la Federación, las entidades federativas, los municipios, los sindicatos obreros y los organismos que agrupen, las entidades de la Administración Paraestatal (federales, estatales o municipales), los órganos autónomos federales y estatales que estén sujetos a la Ley General de Contabilidad, así como las instituciones que por disposición legal estén obligadas a entregar al Gobierno Federal el importe íntegro de su remanente de operación y el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, siempre y cuando no realicen actividades empresariales.

Infundados. Las disposiciones de observancia general que regulan la manera en que los contribuyentes deberán llevar su contabilidad electrónica para efectos fiscales establecieron categorías de contribuyentes y modalidades para tales efectos.

Por lo que si, por una parte, se advierte que las obligaciones derivadas de la denominada contabilidad general para efectos fiscales no son exigibles de manera indiscriminada a los contribuyentes y, por otro lado, que las disposiciones que regulan las diversas modalidades conforme a las cuales determinadas personas pueden llevar su contabilidad fueron establecidas sin arbitrariedad, al encontrarse justificado en bases objetivas el trato diferenciado.

Con relación a las personas morales obligadas a llevar su contabilidad de conformidad con lo previsto en el artículo 28 del Código Fiscal de la Federación, se advierte que entre éstas tampoco se establece un trato igual, pues se establecieron dos parámetros de distinción para determinar el inicio de vigencia de sus obligaciones de llevar su contabilidad electrónica y enviar la información contable requerida a través de la página del SAT.

Razón por la cual, se considera que la normativa fiscal que se controvierte no establece un trato igual para todas las personas morales respecto a la fecha de inicio de vigencia de las obligaciones de llevar su contabilidad electrónica en sistemas electrónicos y de enviar la información a través de la página del SAT.



Derecho humano a la libertad de trabajo o de comercio de contabilidad electrónica.

Se limita la libertad de los contribuyentes a administrar y organizar su negocio, al imponer una determinada y específica forma llevar su contabilidad para efectos fiscales.

Máxime que los requisitos establecidos para tales efectos, resultan excesivos en función del sistema de contabilidad que normalmente operan los contribuyentes.

Infundados. La información de cargas fiscales no impiden ni limitan a los ciudadanos dedicarse a cualquier profesión, industria, comercio o trabajo que mejor le acomode, siendo lícitos, ya que tan sólo constituyen la consecuencia jurídica de orden público que el Estado considera idóneas como manifestación de riqueza susceptible de participar en el sostenimiento de cargas públicas.

Derecho humano a la propiedad privada de contabilidad electrónica.

Obligan a los contribuyentes a adecuar sus sistemas electrónicos y contables en detrimento o menoscabo de su patrimonio (a través de adquisición de equipos, implementación de sistemas electrónicos, contratación de personal capacitado), para que la autoridad pueda analizar y fiscalizar a los contribuyentes, cuando esos gastos los debería asumir el Estado.

Inoperante. Parte de una premisa falsa consistente en que en la Constitución Federal, se reconoce el derecho de los contribuyentes, a no ser obligados a realizar gastos con motivo del cumplimiento de sus obligaciones formales.

La incorporación de las nuevas obligaciones en materia de contabilidad electrónica, tiene como finalidad integrar un sistema estándar que permita, por una parte facilitar el cumplimiento de obligaciones fiscales, y por otra, agilizar los procedimientos de fiscalización.

Principios de justicia fiscal de contabilidad electrónica.

Se viola porque la autoridad formalmente legislativa delega a autoridades administrativas su facultad, propia y exclusiva, de regular la manera en que los contribuyentes deberán cumplir con sus obligaciones mediante el uso de medios electrónicos, su contabilidad para efectos fiscales.

Imponen a los contribuyentes cargas y obligaciones laborales, económicas y tecnológicas que les afectan en sus activos, al tener que adquirir equipos y programas de cómputo especiales, contratar personal para su manejo e invertir recursos econó-

Inoperantes. Las obligaciones formales que constituyen un simple control de la autoridad administrativa, que permiten una mejor vigilancia en el cumplimiento de la obligación del pago de impuestos y, por ende, una mejor recaudación, por tanto no pueden ser sometidas al análisis a la luz de los principios de justicia fiscal; toda vez que al tener naturaleza administrativa de herramientas de control y vigilancia del cumplimiento de la obligación sustantiva de pago, no definen los elementos de las contribuciones, ni la medida en que se debe contribuir al gasto público.



micos para su reorganización contable, y, en consecuencia, su capacidad de contribuir al gasto público.

Principio de autodeterminación tributaria de contabilidad electrónica.

Al obligar a los contribuyentes a que exhiban periódicamente su contabilidad, omitiendo la autoridad exactora informarles que es con motivo del ejercicio de la facultad de fiscalización mensual del pago de las contribuciones a su cargo (las cuales son autodeterminadas por el propio gobierno mediante la presentación de declaración de pago de impuestos) al no mediar mandamiento alguno que exija la remisión de la información contable, para que posteriormente con base en ésta, se emita una autodeterminación-liquidación mayor al pago previamente declarado.

Inoperante. La autodeterminación de las contribuciones no constituye un derecho a favor de los contribuyentes, sino una modalidad relativa al cumplimiento de sus obligaciones tributarias, que supervisa la autoridad fiscal, de modo que no constituye ningún reflejo de algún principio constitucional.

Revisión electrónica.

Derecho humano a la seguridad jurídica en relación con la revisión electrónica.

Se faculta a la autoridad para emitir una preliquidación, sin haber iniciado procedimiento alguno, efectuándose sin que los contribuyentes conozcan de tal situación, generando incertidumbre, así como que no se permite que los contribuyentes expongan lo que consideren conveniente en la defensa de sus intereses, o su oposición a la utilización de sus datos personales.

Revisión electrónica.

Infundado. La revisión de la información y documentación que obra en poder de la autoridad hacendaria con el objeto de verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales e identificar, en su caso, los hechos u omisiones que pudieran entrañar su incumplimiento, se traduce en un acto preparatorio del proceso de fiscalización, y como tal, no restringe derecho alguno de los contribuyentes ni implica la intromisión de la autoridad en su domicilio.

Ese proceder, por sí, no afecta derecho alguno de los contribuyentes, provisional ni precautoriamente, sino sólo cuando se advierte alguna irregularidad, ya que en



tal supuesto, de no optar por regularizar su situación fiscal, se les sujeta a un procedimiento de fiscalización.

Derecho humano a la inviolabilidad del domicilio de la revisión electrónica.

Las disposiciones que la normatividad que regula la temática inherente a la revisión electrónica violan el derecho a la inviolabilidad del domicilio.

Infundado.

El nuevo sistema de contabilidad electrónica se trata de un sistema de almacenamiento y procesamiento de datos que permite estandarizar la información contable de los contribuyentes, para que, junto con el resto de la información y documentación que obra en otros sistemas análogos, se integre en una base de todos que permita agilizar y eficientar los procesos de recaudación y fiscalización.

Principio de legalidad y de certeza jurídica de la revisión electrónica.

Violación del derecho humano a la seguridad jurídica, puesto que el contribuyente no tiene certeza del procedimiento y del momento a partir del cual inicia la revisión electrónica.

Infundados. De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 38 y 134, de Código Fiscal de la Federación, se establece que los citatorios, requerimientos y solicitudes (como lo es la resolución provisional) deben contar por escrito en documento impreso o digital, debidamente fundado y motivado, en el que deberá señalar a quién va dirigido, la autoridad que lo emite, su objeto o propósito, debiéndose notificar personalmente o por buzón tributario, caso en el cual, la notificación se tendrá por realizada cuando se genere el acuse de recibo electrónico, de lo que se sigue que éste se encuentra en aptitud de conocer con certeza el momento a partir del cual inicia la revisión electrónica.

Es dable colegir que al facultar a las autoridades para actuar en un determinado sentido, encauzar el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca las consecuencias jurídicas de los actos que realice, y por otro, que el



actuar de la autoridad se encuentre limitado y acotado, de tal manera que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados, no resulte de un actuar caprichoso o arbitrario de ésta.

Derecho de audiencia, en relación con el principio de autodeterminación tributaria de la revisión electrónica.

Facultan a la autoridad a que emitan un acto privativo, como lo es la preliquidación, sin que previamente se otorgue a los contribuyentes la posibilidad de alegar y probar lo que a su derecho convenga; perdiendo de vista que el sistema tributario se rige por el principio de autodeterminación.

Infundados. De acuerdo con la Segunda Sala, en actos relacionados con el cobro de contribuciones, el derecho de audiencia no tiene que ser previo; de ahí que, si los contribuyentes tienen el deber de conservar toda la documentación e información relacionada con el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y tenerla a disposición de la autoridad, es evidente que sí están en posibilidad de ofrecer las pruebas que estimen conducentes para desvirtuar los hechos u omisiones consignados en la resolución provisional, dentro de los quince días siguientes al en que les sea notificada.

Principio de presunción de inocencia de la revisión electrónica.

Se obliga al gobernado a que permanentemente acredite su inocencia a la autoridad fiscal, siendo que es a ésta, a quien le corresponde demostrar su incumplimiento al estar investida de las facultades de comprobación fiscal.

Inoperantes. La Segunda Sala de la SCJN ha determinado que ese principio no opera tratándose de las facultades de comprobación de las autoridades hacendarias.

Derecho humano de igualdad jurídica de la revisión electrónica.

Existe un trato desigual entre la revisión electrónica y las demás facultades de comprobación.

Inoperantes. El trato desigual alegado se plantea a partir de las distintas reglas que rigen a cada una de las facultades de comprobación; al respecto se advierte que dicho parámetro no es idóneo para poder determinar si las normas impugnadas violan dicho derecho.

Máxime, que los medios de fiscalización se pueden emplear de manera conjunta, indistinta o sucesivamente de acuerdo con lo previsto en el artículo 42 del Código



Fiscal de la Federación, lo que evidencia que todos contribuyentes pueden ser sujetos de revisión a través de cualquiera de los procedimientos de fiscalización, con independencia de la categoría de contribuyente que les asista.

Derecho humano de audiencia, en relación al principio de autodeterminación tributaria con relación a la revisión electrónica.

Facultan a la autoridad a que emitan un acto privativo, como lo es la preliquidación, en donde, si no se ejerce el derecho de prueba en contra de la misma, indebidamente da lugar a que se haga efectivo el monto a través del PAE.

Fundado. El segundo párrafo de la fracción IV del artículo 53-B del Código Fiscal de la Federación, **viola el derecho fundamental de audiencia, ya que la preliquidación constituye una propuesta de pago para el caso de que el contribuyente decida ponerse al corriente de sus obligaciones fiscales, mas no un requerimiento de pago cuya inobservancia de lugar a su ejecución inmediata;** en adición a que se priva al contribuyente de sus bienes, derechos o posesiones, sin darle previamente la oportunidad de ofrecer pruebas en el recurso de revocación, que por cualquier circunstancia, no exhibió ante la autoridad fiscalizadora.

Procede conceder el amparo y protección de la justicia, para el efecto de que, en caso de haberse instaurado el procedimiento de revisión electrónica a la parte quejosa y ésta no haya ejercido su derecho de prueba dentro de los plazos previstos para ello, se tome en consideración que esa sola circunstancia no puede dar lugar a exigir el pago del monto de la preliquidación a través del PAE y, por ende, cualquier acto emitido con tal propósito deberá declararse insubsistente.

Sin que el amparo concedido se haga extensivo a los artículos 61 y 62 de su reglamento, toda vez que dichas disposiciones reglamentarias desarrollan supuestos normativos diversos del procedimiento de fiscalización al que se considera violatorio del derecho fundamental de audiencia.



Resolutivos	<p>Primero. Se sobresee en el juicio.</p> <p>Segundo. Se niega el amparo respecto de los artículos combatidos.</p> <p>Tercero. Se concede el amparo en relación con el artículo 53-B, fracción IV, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación.</p>
Certificación	Al finalizar la sentencia obra la siguiente certificación:

CERTIFICA

Que esta hoja pertenece a la última foja de la sentencia dictada en el cuaderno de varios **2/2016** relativo a los juicios de amparo atinentes a la temática de contabilidad electrónica.

EL SECRETARIO

Firma electrónica:	<ul style="list-style-type: none"> La sentencia se firmó de manera electrónica por la Juez de Distrito, y el secretario del Juzgado, como se desprende de las hojas de evidencia criptográfica que obran a fojas 405 vuelta y 406 del cuaderno auxiliar:
---------------------------	---

Firma	# Serie:	706a6620636a6600000000000000000000000040f1	Revocación	OK	No Revocado
	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	07/11/2016T15:27:24Z / 07/11/2016T09:27:24-06:00	Status:	OK	Valida
	Algoritmo:	Sha256withRSA			
	Cadena de Firma:	<p>13 df a3 32 fd 75 e8 30 29 78 db c3 1b be b8 b0</p> <p>5f 77 46 25 7b cc 62 c3 84 b2 dd 2d 15 ef a4 4e</p> <p>7b e2 67 b6 32 a9 e9 bb 8b 36 07 79 e2 df 5f 50</p> <p>c6 49 ae d4 91 9f 23 e7 ee 33 a3 e4 ba 28 8f 6b</p> <p>ba 17 e4 d4 a9 4b 22 91 de 32 db 59 19 68 23 40</p> <p>3f ce 82 fb 23 38 b0 85 50 31 99 9d 07 5c 2f 60</p> <p>97 af 89 e1 a7 82 6c c0 6b 02 e9 41 ff 7f 4a d5</p> <p>8b 42 72 3d 67 52 bb 1b 2b 62 e8 7d ba 79 69 86</p> <p>76 3b 73 94 45 f4 d2 f6 1f e8 b7 4c 54 9e 83 55</p> <p>65 c6 30 ae a6 af da c1 d3 b8 46 95 f2 97 3c be</p> <p>a3 04 40 92 67 75 20 6d 64 83 42 7b 0c 88 56 92</p> <p>4a 69 c0 97 d2 a0 ed c3 5f 06 9b 20 15 86 ec d2</p> <p>28 fe 0b fd 28 0d 5c 3b 63 f6 32 a3 ff ce 88 31</p> <p>32 38 7d c5 24 b9 34 7a 75 63 1d 3f dd 35 97 a9</p> <p>24 8a 11 23 44 fe bc f5 49 da 28 ff 63 68 3f 7a</p> <p>50 96 e7 ec 06 48 69 c2 f1 0d 3e 6d 16 e5 53 e0</p>			
OCSP	Fecha: (UTC / Ciudad de México)	07/11/2016T15:27:23Z / 07/11/2016T09:27:23-06:00			
	Nombre del respondedor:	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
	Emisor del respondedor:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
	Número de serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.01			



2	Amparo en revisión 276/2017 (cuaderno auxiliar 1004/2017)
Órgano:	Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región en apoyo del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito .
Hechos:	<ul style="list-style-type: none">• Una persona moral presentó demanda de amparo indirecto en contra diversos artículos del Código Fiscal de la Federación reformados por decreto publicado el nueve de diciembre de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación, así como normas generales emitidas por el Servicio de Administración Tributaria; señalando como autoridades responsables a:<ul style="list-style-type: none">• La Cámara de Diputados.• La Cámara de Senadores.• El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.• El jefe del Servicio de Administración Tributaria.• En los conceptos de violación se combatieron los artículos 17-K y 134, fracción I, del Código Fiscal de la Federación, aduciendo lo siguiente:<ul style="list-style-type: none">• Violación a la garantía de audiencia, seguridad jurídica y acceso a la justicia, al dejar en el arbitrio de las autoridades tributarias determinar si la notificación correspondiente se realiza con las formalidades de una notificación personal o por medio del buzón electrónico, aun y cuando esta última no contiene mecanismos efectivos para garantizar que las notificaciones sean efectivamente del conocimiento de los contribuyentes.• También en los conceptos de violación se combaten las fracciones II, III y IV del artículo 28 del Código Fiscal de la Federación, por:<ul style="list-style-type: none">• Violación al principio de seguridad jurídica: al dejar abierta la posibilidad de que sea una autoridad administrativa quien determine qué elementos deben ser considerados como contabilidad de un contribuyente para efectos fiscales, además de que se le permite a la autoridad de la posibilidad de establecer la forma en que deben llevarse, presentarse y revelarse los asientos contables.



	<ul style="list-style-type: none">• Violación al principio de protección de datos: ya que se impone a los contribuyentes la obligación de revelar sus papeles y documentos fiscales, sin que exista algún ejercicio de facultades de comprobación de la autoridad competente, ni se establezcan mecanismos que brinden certeza sobre la protección de la información entregada.• Violación al principio de inviolabilidad del domicilio: en virtud que se expone a los contribuyentes al capricho o arbitrariedad de los de la autoridad fiscal, facultando a ésta para poder emitir normas de carácter general en materia de contabilidad a su voluntad. Asimismo, el hecho de tener que enviar la contabilidad mensualmente, sin que exista de por medio un proceso de auditoría fiscal debidamente notificado y fundado, coloca en total estado de inseguridad jurídica a los gobernados.• De igual forma, en los conceptos de violación se atacan las reglas 1.2.8.6 y 1.2.8.8 de la Miscelánea para el ejercicio fiscal de dos mil catorce, así como el artículo décimo tercero transitorio de la segunda resolución de modificaciones a la resolución miscelánea fiscal para 2014 y su anexo 24:• Violación a los principios de legalidad y subordinación jerárquica: toda vez que en las reglas no establecieron las bases y parámetros generales para normar el registro, conservación y envío de contabilidad por medios electrónicos. Además, el legislador había establecido que debía seguirse un orden para la entrada en vigor de la obligación de envío de la contabilidad, iniciando con los contribuyentes que llevaran contabilidad simplificada; sin embargo, esto no se cumplió pues la entrada en vigor se realizó de manera general.
Trámite del amparo:	<ul style="list-style-type: none">• Tocó conocer y admitir la demanda al Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en Materia Administrativa, en la Ciudad de México.• Posteriormente, el Juez aludido ordenó remitir el expediente a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito Primero y Segundo del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, en cumplimiento de la circular CAR 09/CCNO/2014.• Tocó conocer el asunto a la Juez Primero de Distrito del Centro Auxiliar en la Ciudad de México, quien lo registró con el número 2016/2014.



3	Amparo en revisión 138/2017 (cuaderno auxiliar 1032/2017)
Órgano:	Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región en apoyo del Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito.
Hechos:	<ul style="list-style-type: none">• Una persona moral presentó demanda de amparo indirecto en contra diversos artículos del Código Fiscal de la Federación reformados por decreto publicado el nueve de diciembre de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación, así como normas generales emitidas por el Servicio de Administración Tributaria; señalando como autoridades responsables a:<ul style="list-style-type: none">• El Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.• El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.• El jefe del Servicio de Administración Tributaria.• Indicó expresamente que no se señalaban con el carácter de autoridades responsables al secretario de Gobernación, secretario de Hacienda y Crédito Público y al director del Diario Oficial de la Federación, en virtud de que no se estaban impugnando sus actos de refrendo y publicación por vicios propios.• En los conceptos de violación se combatieron los artículos 17-K, 18, 28, fracción IV, 42, fracción IX y 53-B del Código Fiscal de la Federación, por lo siguiente:<ul style="list-style-type: none">• Violación a las garantías al debido proceso, a la seguridad jurídica y a la inviolabilidad del domicilio: en cuanto a que facultan a las autoridades fiscales a revisar la información ingresada al Portal del SAT en cualquier momento, sin que medie notificación previa al contribuyente, como sucede con otro tipo facultades de comprobación, como son las visitas domiciliarias o las revisiones de gabinete, sin que exista justificación para que se les dé un tratamiento distinto; lo que ni con las reglas de miscelánea queda subsanado.• No se indica el procedimiento a seguir, ni el momento en que inicia la facultad de comprobación de la contabilidad



electrónica, el plazo máximo para concluirlo, tampoco las sanciones para la autoridad en caso de excederse, mucho menos se previó que debía existir una orden que fuera notificada al particular que permitiera el inicio de las facultades de comprobación.

- De igual forma, en los **conceptos de violación** se atacan las reglas 2.8.1.4, 2.8.1.5 y 2.8.1.9 de la Miscelánea para el ejercicio fiscal de dos mil quince de las que se aduce:
 - **Violación al principio de proporcionalidad tributaria, establecida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución:** en cuanto a que regulan elementos que son parte elemental de la obligación establecida en el artículo 29 del Código Fiscal, pues indica que la información contable se presenta de forma mensual, lo que no es un aspecto técnico, sino el plazo para cumplir una obligación.
 - **Violación a los principios de igualdad jurídica y no discriminación:** particularmente, respecto de la regla:
 - 2.8.1.5 ésta fija un trato diferente sobre aquellos contribuyentes que utilizan la herramienta electrónica "mis cuentas", estableciendo supuestos distintos para los contribuyentes respecto de los plazos y a la forma en la que se debe subir la información contable a la página del Servicio de Administración Tributaria.
 - 2.8.1.4 indica que los que utilizan la herramienta electrónica "mis cuentas", están exentos de llevar la contabilidad en formato XML y de subir la información contable que señala dicha regla.
 - 2.8.1.9 estableció una prerrogativa únicamente en favor de los contribuyentes que tributen bajo el régimen de incorporación fiscal o de personas físicas para el cumplimiento de su obligación respecto de la exhibición de la contabilidad.
- De manera aislada, en los **conceptos de violación** se combate el artículo 17-K del Código Fiscal de la Federación por:
 - **Violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídicas del Código Fiscal:** en cuanto a que ninguna parte del sistema de buzón tributario se regula la manera en la



	<p>que la autoridad fiscal se asegurará de que sus resoluciones sean realmente del conocimiento de las personas físicas o morales interesadas; situación que deja a los contribuyentes en estado de indefensión.</p>
Trámite del amparo:	<ul style="list-style-type: none">• La demanda fue admitida por el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Puebla, con sede en San Andrés Cholula.• Posteriormente, el Juez aludido ordenó remitir el expediente a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito Primero y Segundo del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, en cumplimiento de la circular CAR 09/CCNO/2014.• Tocó conocer el asunto a la Juez Primero de Distrito del Centro Auxiliar en la Ciudad de México, quien lo registró con el número 3979/2015.
Sentencia:	<ul style="list-style-type: none">• Seguida la secuela procesal, se celebró la audiencia constitucional y anexó sentencia que es de contenido idéntico a la que se hizo referencia a fojas 11 a 18 de esta resolución, y para efectos prácticos, se toma por reproducida en este apartado.
Certificación	<ul style="list-style-type: none">• Al finalizar la sentencia obra la siguiente certificación:
<p>CERTIFICA</p> <p>Que esta hoja pertenece a la última foja de la sentencia dictada en el cuaderno de varios 2/2016 relativo a los juicios de amparo atinentes a la temática de contabilidad electrónica.</p> <p>EL SECRETARIO</p>	
Firma electrónica:	<ul style="list-style-type: none">• La sentencia se firmó de manera electrónica por la Juez de Distrito, y el secretario de Juzgado, como se desprende de las hojas de evidencia criptográfica que obran a fojas 672 vuelta y 673 del cuaderno auxiliar, y se reproducen en el cuadro siguiente (las cuales se advierte son idénticas a las reproducidas en las fojas 20 y 21 de la sentencia):



Firma	# Serie:	706a620636a66000000000000000000000040f1	Revocación	OK	No Revocado
	Fecha: [UTC / Ciudad de México]	07/11/2016T15:27:24Z / 07/11/2016T09:27:24-06:00	Status:	OK	Valida
	Algoritmo:	Sha256withRSA			
	Cadena de Firma:	13 d1 a3 32 fd 75 e8 30 29 78 db c3 1b be b8 b0 5f 77 46 25 7b cc 62 c3 84 b2 dd 2d 15 ef a4 4e 7b e2 47 b6 32 a9 e9 bb 8b 36 07 79 e2 df 5f 50 c5 49 ae d4 91 9f 23 e7 ee 33 a3 e4 ba 28 8f 6b ba 17 e4 d4 a9 4b 22 91 de 32 db 50 19 68 23 40 3f ce 82 8b 23 38 b0 85 50 31 99 9d 07 5c 2f 60 97 af 89 e1 a7 82 6c c0 6b 02 e9 41 f7 ff 4a d5 8b 42 72 3d 67 52 b6 1b 2b 62 e8 7d ba 79 69 86 76 1b 73 94 45 14 d2 16 1f e8 b7 4c 54 9e 83 55 65 c5 30 aa a6 af da c1 d3 b8 46 95 f2 97 3c be a3 04 40 92 67 75 20 6d 64 83 42 7b 0c 88 56 92 4a 69 e0 97 d2 a0 ed c3 5f 06 9b 20 15 86 ec d2 28 fe 0b fd 28 0d 5c 1b 63 16 32 a3 ff ce 88 31 32 38 7d c5 24 b9 34 7a 75 63 1d 3f dd 35 97 a9 24 8a 11 23 44 fe bc f5 49 da 28 ff 63 68 3f 7a 50 96 e7 ec 06 48 69 c2 f1 0d 3a 6d 16 e5 53 e0			
OCSF	Fecha: [UTC / Ciudad de México]	07/11/2016T15:27:23Z / 07/11/2016T09:27:23-06:00			
	Nombre del respondedor:	OCSF ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
	Emisor del respondedor:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
	Número de serie:	70 6a 66 20 63 6a 66 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 01			

Firma	# Serie:	706a620636a660000000000000000000000054c	Revocación	OK	No Revocado
	Fecha: [UTC / Ciudad de México]	07/11/2016T15:27:24Z / 07/11/2016T09:27:24-06:00	Status:	OK	Valida
	Algoritmo:	Sha256withRSA			
	Cadena de Firma:	b2 bf 40 d1 da 68 c1 1f 3a b8 80 05 b6 74 57 0d f9 7d 24 27 7a 47 f5 78 30 ba 82 fe 2a 87 2f f5 47 5e 79 75 56 21 7c 1d 9b 77 66 33 0e 0a 03 4d 13 d0 42 89 50 7a 39 f9 06 e7 c7 c0 66 1c 27 84 aa 06 2a d3 69 68 14 c5 a2 39 60 3a d7 6c 1c e8 42 51 e5 8f f9 a9 bb 7c 2d f0 83 a7 e1 ae 5c f0 63 0d a4 11 42 13 ba 8a 29 c0 e8 fc 22 e8 83 98 4d 3a 7d 00 0c c7 c0 10 40 6f 1f 91 9f 2a e0 8e 05 9d da 45 a9 03 9e d1 79 42 b4 0e ee a0 8a 60 4e 3c 6e a3 ff e1 28 de 17 5b 8a f3 fb dc 17 22 65 a0 1a 7c f8 aa 29 bf 83 85 3d 6b 0c 39 f1 af 04 eb 99 e8 14 51 8e 20 58 94 9b 99 95 a8 a8 b3 7f 77 d7 5d 33 13 96 b2 be 6b dc ff 4c 5b 9d 2b 83 5d d8 69 e4 1d 34 17 3e 7e 6f 5b 75 13 a7 43 3b 47 30 72 76 dc 88 d0 2b 36 65 84 7c 14 e9 5c ce 54 dc d3 9a b8 ed b7 bc 09 12 c7 95 1d 13 53			
OCSF	Fecha: [UTC / Ciudad de México]	07/11/2016T15:27:23Z / 07/11/2016T09:27:23-06:00			
	Nombre del respondedor:	OCSF ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
	Emisor del respondedor:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
	Número de serie:	70 6a 66 20 63 6a 66 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 00 01			



Recurso de revisión	<ul style="list-style-type: none">• La quejosa interpuso recurso de revisión, mismo que conoció el Tribunal Colegiado auxiliar, luego de la remisión correspondiente.
Criterio:	<ul style="list-style-type: none">• <u>Resulta innecesario el análisis de los agravios expresados, pues a pesar de que se recibió en el expediente impreso, carece de elementos necesarios para su validez y como consecuencia, se impide el estudio del fondo del asunto.</u>• Una sentencia jurisdiccional debe entenderse desde dos vertientes: como acto jurídico (es la toma de la decisión respecto de la litis planteada) y como documento (la representación del acto jurídico, es decir, la materialización de lo determinado y que consta en los autos del expediente).• Para la existencia de la sentencia como acto jurídico, es necesario que reúna todos los requisitos de validez detallados en la ley, entre los que destaca la firma autógrafa que no sólo es la identificación de quien la imprime, sino el signo a través del cual se expresa la voluntad de emitirlo y tiene la función de dar certeza respecto de la autenticidad del acto procesal.• Así, aun cuando obre materialmente la sentencia, no puede considerarse válida sin que conste el signo que expresa la voluntad de decisión.• De conformidad con el artículo 74 de la Ley de Amparo y el diverso 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme al 2o., todas las resoluciones dictadas en los juicios de amparo deben contener: la fijación clara y precisa del acto reclamado; el análisis de los conceptos de violación; la valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio; las consideraciones y fundamentos legales; los puntos resolutivos en congruencia con la parte considerativa; y la firma autógrafa de los servidores que intervienen en su dictado.• Adicionalmente, de una aplicación analógica del artículo 188, primer párrafo, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 41, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se hace evidente la necesidad de firmar las resoluciones jurisdiccionales para cumplir con los requisitos de validez.



- Ahora, de las constancias, se advierte que la sentencia recurrida carece de firma autógrafa de la Juez de Distrito, así como del secretario encargado de autorizar y dar fe de su emisión.
- Aun cuando conste la sentencia como documento, no puede validarse como acto jurídico porque en caso de omitirse esta última conlleva a su insubsistencia.
- Sirve de apoyo la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "ACTOS Y RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. PARA DOTARLOS DE VALIDEZ E IDENTIFICAR AL FUNCIONARIO QUE INTERVIENE EN SU EMISIÓN, BASTA CON QUE ÉSTE IMPRIMA SU FIRMA O RÚBRICA EN EL DOCUMENTO, SIEMPRE QUE SU NOMBRE, APELLIDOS Y CARGO PUEDAN IDENTIFICARSE EN DIVERSO APARTADO DE LA RESOLUCIÓN O DEL EXPEDIENTE DE QUE SE TRATE, INCLUSIVE POR OTROS MEDIOS."; y los criterios sustentados por la Segunda Sala, de rubros: "FIRMA, FALTA DE LA, EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO, DEL SECRETARIO QUE DEBA AUTORIZARLAS. INVALIDEZ." y "LAUDO. LA FALTA DE FIRMA DE ALGUNO DE LOS INTEGRANTES DE UN TRIBUNAL DE TRABAJO, CUANDO FUNCIONA EN JUNTA ESPECIAL O EN SALA, O DEL SECRETARIO QUE AUTORIZA Y DA FE, CONDUCE A DECLARAR DE OFICIO SU NULIDAD Y CONCEDER EL AMPARO PARA QUE SEA SUBSANADA TAL OMISIÓN INDEPENDIENTEMENTE DE QUIÉN PROMUEVA LA DEMANDA."
- No pasa inadvertido el uso de la firma electrónica en la sentencia que se recurre; sin embargo, ello no releva de firma autógrafa, pues, **a más de que las evidencias criptográficas relativas a su firma como aquella del secretario, al encontrarse colocadas posteriormente a la certificación que pretendió efectuarse de tal resolución, no pueden considerarse parte integrante de ésta;** también es de resaltar que de los ordenamientos que regulan su uso, no se advierte que se faculte al juzgador para suplir la firma autógrafa requerida en toda sentencia por la diversa electrónica.
- Tanto el artículo 3o., sexto párrafo, de la Ley de Amparo, como los Acuerdos Generales Conjuntos 1/2013, 1/2014 y 1/2015 que regulan lo relativo a la firma electrónica del Poder Judicial de la Federación y al expediente electrónico, se estima



que la figura en cuestión es sólo para enviar y recibir demandas, promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos de competencia de los órganos jurisdiccionales, sin que se advierta la facultad del **juzgador para omitir estampar la firma autógrafa en la resolución correspondiente al expediente impreso; máxime que se tiene la obligación de que el expediente electrónico coincida íntegramente con el expediente impreso.**

- Del mismo artículo 3o., debe notarse que el expediente electrónico e impreso se rigen por disposiciones diferentes, aquél, por los acuerdos ya citados; y el segundo por el contenido del párrafo séptimo de la referida disposición legal; y al no encontrarse en el acuerdo general cómo debe integrarse el expediente impreso, surge la aplicación de los criterios ya citados y la formalidad precisada.
- También se aplica por analogía la jurisprudencia de la Segunda Sala y el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. PARA SU VALIDEZ FORMAL ES INNECESARIO QUE LOS NOMBRES, APELLIDOS Y CARGOS DE QUIENES LAS SUSCRIBEN SE UBIQUEN AL PIE DEL DOCUMENTO, A DIFERENCIA DE LAS FIRMAS QUE SÍ DEBEN ENCONTRARSE EN ESTE ÚLTIMO APARTADO." y "FIRMA AUTÓGRAFA. TRATÁNDOSE DE ACTOS O RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS LA ANULACIÓN POR CARECER DE AQUÉLLA PUEDE SER CON O SIN DETERMINACIÓN DE EFECTOS."
- Tampoco pasa inadvertido que la certificación con la cual se pretende hacer constar la autenticidad de una sentencia, es ajena al juicio de garantías de que se trata, al señalar: "*esta hoja pertenece a la última foja de la sentencia dictada en el Cuaderno Genérico 5/2016 ...*"; lo cual, como se dijo, refuerza aún más la invalidez de la señalada resolución pues no se emitió conforme a los conceptos de violación y constancias procesales que forman parte del juicio de garantías 3979/2015, con el que se radicó y tramitó el expediente en el Juzgado Auxiliar.
- A mayor abundamiento, también es dable destacar que el documento denominado "sentencia" tampoco cumple con la totalidad de los artículos 73 y 74, fracciones I y II, de la Ley



	<p>de Amparo porque el a quo <u>la emitió sin precisar el nombre de la parte quejosa, ni siquiera en los puntos resolutivos, no señaló de manera clara y precisa los actos reclamados, pues sólo indicó de manera genérica que:</u> "... se establece que del análisis integral de la demanda de amparo (y, en su caso, escrito de ampliación) se advierte que la parte quejosa acude a la instancia constitucional a reclamar diversas normas formal y/o materialmente legislativas que regulan el mecanismo de comunicación, las obligaciones fiscales, facultad de comprobación y el procedimiento de fiscalización contenidos en las instituciones jurídico-fiscales denominadas: buzón tributario y contabilidad electrónica y revisiones electrónicas; así como su ejecución o aplicación ...", aun cuando, como se advierte de los resultandos primero y cuarto de esta ejecutoria, <u>la parte impetrante señaló diversos actos reclamados en la demanda de garantías; sin que de la sentencia recurrida se advierta su debida apreciación y precisión;</u> por lo cual el a quo no cumplió con los aludidos artículos de la Ley de Amparo, en relación con el diverso precepto 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a aquélla, donde dispone: "... las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas ...".</p> <ul style="list-style-type: none"> • Como consecuencia, ante la carencia de la firma autógrafa, tanto del a quo, como del secretario encargado de autorizar y dar fe del a emisión de la sentencia procede a declararla insubsistente y devolver los autos para que se emita una nueva en la forma y los términos establecidos en la ley para reparar la violación.
Tesis:	Ninguna

4	Amparo en revisión 334/2017 (cuaderno auxiliar 1092/2017)
Órgano:	Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, en San Andrés Cholula, Puebla en apoyo del Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito
Hechos:	<ul style="list-style-type: none"> • Una persona moral presentó demanda de amparo indirecto en contra diversos artículos del Código Fiscal de la Federación reformados por decreto publicado el nueve de diciembre de dos mil trece, en el Diario Oficial de la Federación, así



como normas generales emitidas por el Servicio de Administración Tributaria; señalando como autoridades responsables a:

- La Cámara de Diputados.
- La Cámara de Senadores.
- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- El jefe del Servicio de Administración Tributaria.
- En los **conceptos de violación** se combatieron las fracciones III y IV del artículo 28 del Código Fiscal de la Federación, como las reglas 1.2.8.6. y 1.2.8.7. de los cuales se adujo:
 - **Violación a la garantía de seguridad jurídica, así como de datos personales:** al conminar a enviar mensualmente al SAT la información y documentación que integra la contabilidad del contribuyente, pues constituye una afectación innecesaria e injustificada, cuando existe un derecho constitucional de evitar intromisiones ilegítimas en el domicilio, papeles y posesiones de los particulares, así como derecho a la intimidad y vida privada, ya que se realiza sin que se encuentren sometidos al ejercicio de facultades de comprobación, máxime que es información que la autoridad fiscal no necesita y no utilizará para fines constitucionales, pues su justificación radica en que se ejerzan facultades de fiscalización.
 - **La medida es desproporcional**, aunque su objeto es simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, los mecanismos elegidos no contribuyen a la simplificación, obliga a establecer un catálogo de cuentas que no coinciden con su contabilidad habitual y preparar información adicional. Además, se obliga al contribuyente a entregar información propia, tutelada bajo el derecho de protección de datos, con el pretexto de que permitirá el ejercicio de facultades de comprobación, cuando dichos actos se llevarán a cabo únicamente frente a menos del 1% de los contribuyentes registrados.
 - **La medida es injustificada**, ya que no es necesario que la autoridad requiera la información con anticipación, por ser privada, pues sólo debió permitirse



cuando se ejercieran las facultades de comprobación; además no se toman en cuenta las cargas administrativas que implica cumplir con la obligación.

- **La medida no es razonable** en tanto que no existe un beneficio para el Estado, ni se está procurando el cumplimiento de la función verificadora, en la medida que la información no se utilizará para verificar las obligaciones fiscales en más del 99% de los casos, y en cambio, se conmina al contribuyente a liberar información privada protegida por el artículo 16 constitucional.
- **La medida propone una presunción de incumplimiento**, lo cual no es aceptable en un Estado Social y Democrático, además de que afecta el principio de buena fe que permite al contribuyente declarar voluntariamente sus obligaciones fiscales.
- **Violación al artículo 16 constitucional, por permitir la práctica de actos de fiscalización sin mandamiento escrito:** se permite a la autoridad llevar a cabo actos de fiscalización, no precedidos por un mandamiento escrito, ni notificación y fuera del ejercicio de facultades de comprobación.
- **Violación a seguridad jurídica en virtud de que se posibilita la realización de revisiones irrestrictas en cuanto a su temporalidad y a la materia de fiscalización:** conforme a las disposiciones reclamadas, las autoridades fiscales tendrán a su disposición de manera permanente toda la información y documentación de los contribuyentes, generando una revisión indefinida y reiterada, sin límite de tiempo y sin el conocimiento del contribuyente.
- **Violación a los derechos humanos a la intimidad o vida privada, de seguridad jurídica y protección de datos:** obliga a proporcionar información al SAT sin justificación alguna; esto es, nadie conoce por qué es necesario que las autoridades tengan manera permanente datos sensibles, privados y confidenciales de los particulares; además, no se establecieron mecanismos para guardar absoluta reserva al respecto ni reglas que justifiquen, a la



luz del derecho humano a la protección de datos. Finalmente, no se advierte la posibilidad de cancelar, oponerse o modificar la información contable aportada mensualmente por los contribuyentes.

- De igual forma, en los **conceptos de violación** se atacan las reglas 1.2.8.6., 1.2.8.7. y 1.2.8.8. de los cuales se adujo de la Segunda Resolución de Modificaciones a la Resolución Miscelánea Fiscal para dos mil catorce:
 - **Violación del derecho a la buena administración:** al imponer la carga a los contribuyentes de proporcionar información contable permanentemente, cuando lo que debería suceder es que las obligaciones de los gobernados deberían ser lo menos onerosas o gravosas posible. Lo anterior, pues como se expuso en diverso apartado, la obligación de proporcionar información mensual es desproporcional e irracional.
 - **Violación al derecho humano de legalidad en relación con los principios de primacía de ley y jerarquía normativa:** las obligaciones impuestas en las reglas misceláneas de ninguna manera se desprenden de la cláusula habilitante contenida en la fracción IV, del artículo 28 del Código Fiscal de la Federación, ya que se reglamenta que debe utilizarse sistemas electrónicos con capacidad de generar archivos en formato XML, en lugar de definir únicamente qué información contable debía proporcionarse. El formato XML no es un archivo utilizado de manera habitual, ni es del conocimiento de los contribuyentes, sino que es necesario acudir a un experto; así, existían formas mucho más comunes y baratas que el sistema elegido por los contribuyentes.
 - **Violación al principio de jerarquía normativa:** Las autoridades fiscales responsables emitieron las reglas reclamadas disponiendo el momento en que se iba a proporcionar la información contable por el buzón tributario, pasando por alto que ello sólo podía definirlo el legislador federal, quien señaló se haría de manera mensual y no semanalmente, semestralmente, anualmente ni mucho menos cuando así lo definiera la autoridad hacendaria.
 - Las reglas obligan a proporcionar información contable a la autoridad en un formato diferente al que actualmente



	<p>se lleva la contabilidad, obligándola a realizar ajustes y modificaciones ajenas a las establecidas legalmente, provocando cargas gravosas e innecesarias.</p>
<p>Trámite del amparo:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Tocó conocer y admitir la demanda al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado Durango. • Posteriormente, el Juez aludido ordenó remitir el expediente a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito Primero y Segundo del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, en cumplimiento de la circular CAR 09/CCNO/2014. • Así, conoció el asunto la Juez Primero de Distrito del Centro Auxiliar en la Ciudad de México, quien lo registró con el número 4012/2014.
<p>Sentencia:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Seguida la secuela procesal, se celebró la audiencia constitucional y anexó sentencia que es de contenido idéntico a la que se hizo referencia a fojas 11 a 18 de esta resolución, y para efectos prácticos, se toma por reproducida en este apartado.
<p>Certificación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Al finalizar la sentencia obra la siguiente certificación:
<p>CERTIFICA</p> <p>Que esta hoja pertenece a la última foja de la sentencia dictada en el cuaderno de varios 2/2016 relativo a los juicios de amparo atinentes a la temática de contabilidad electrónica.</p>	
<p>EL SECRETARIO</p>	
<p>Firma electrónica:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La sentencia se firmó de manera electrónica por la Juez de Distrito, y el secretario de Juzgado, como se desprende de las hojas de evidencia criptográfica que obran a fojas 935 vuelta y 936 del cuaderno auxiliar, y se reproducen en el cuadro siguiente (las cuales se advierte son idénticas a las reproducidas en las fojas 20 y 21 de la sentencia):



<p>Recurso de revisión</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión, mismo que conoció el Tribunal Colegiado auxiliar, luego de la remisión correspondiente.
<p>Criterio:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Resulta innecesario estudiar los agravios expresados, toda vez que la Juez federal incurrió en una violación a las reglas del procedimiento del juicio de amparo que trasciende al resultado de la sentencia; de ahí que, amerita la reposición de conformidad con la fracción IV, del artículo 93, de la Ley de Amparo.</u> • La Juez federal dejó de observar el contenido del artículo 124 de la Ley de Amparo en el que se señala que la audiencia consta de tres periodos: el ofrecimiento de pruebas, la formulación de alegatos y el dictado de sentencia. • Por otro lado, el artículo 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles dispone, entre otras cuestiones, que las resoluciones judiciales se firmarán por el Juez y se autorizarán por el secretario. Esta disposición es aplicable de forma supletoria al juicio de amparo, en términos del artículo 2o. de la ley respectiva. • Ello conduce a establecer que, una vez iniciada la audiencia y verificada en todas sus etapas, incluido el dictado de sentencia, deberá firmarse de forma autógrafa por el resolutor y el secretario que autoriza. • En el caso se observa que el entonces Juez de Distrito auxiliar celebró la audiencia constitucional el uno de julio de dos mil quince y la Juez que lo sustituyó, emitió sentencia que se terminó de engrosar el siete de noviembre de dos mil dieciséis; de ahí que tanto la audiencia como la sentencia, debía contener las firmas autógrafas. • Lo anterior, <u>porque la audiencia constitucional y la sentencia constituyen un solo acto procesal, donde ésta es la fase de culminación. Si la audiencia constitucional se encuentra firmada de forma autógrafa por la juzgadora y el secretario, entonces la misma formalidad debió cumplirse en la sentencia, pues hasta ese momento culmina la audiencia constitucional.</u> • Sirven de apoyo las tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. CULMINA CUANDO SE DICTA LA SENTENCIA



Y NO EN EL MOMENTO EN QUE SE CELEBRÓ Y SE DEJÓ EL ASUNTO PARA EMITIR RESOLUCIÓN."

- Por el contrario, la juzgadora de origen y el secretario no firmaron en forma autógrafa, sino que en su lugar utilizaron la firma electrónica, emitida por la autoridad certificadora intermedia del Consejo de la Judicatura Federal, que se emplea para archivos digitales; por ello, es evidente el vicio formal y debe subsanarse declarándola insubsistente y devolviendo los autos al juzgado de origen con el objeto de que purgue el vicio formal.
- Aunado a ello, cotejando con otros expedientes que se tienen a la vista que devienen del mismo juzgado de origen, se constata que el número del archivo electrónico corresponde a la emisión de diversas sentencias, al igual que el día y hora.
- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en torno al requisito de validez que deben contener las sentencias, como es la firma autógrafa, en la contradicción de tesis 357/2014, fallada en sesión de doce de marzo de dos mil quince; en donde se destacó lo siguiente:
 - La firma tiene una función identificadora, puesto que asegura la relación jurídica entre el acto firmado y la persona que lo ha firmado. La identidad de la persona determina su personalidad a efectos de atribución de los derechos y obligaciones. La firma manuscrita expresa la identidad, aceptación y autoría del firmante.
 - La firma se erige como un signo, rubrica o carácter de autoría de alguien que lo vincula con el acto.
 - La sala advirtió que la obligación consistente en "firmar" las actuaciones judiciales en las que intervengan los servidores públicos, tiene como objeto vincular a los funcionarios jurisdiccionales con las resoluciones por ellos emitidas.
 - Para que las actuaciones judiciales sean legales y válidas y, por consiguiente, brinden certeza jurídica, es necesario que solo contengan la "firma" autógrafa o rubrica de los servidores públicos que intervengan en su emisión.



- De la contradicción derivó en la jurisprudencia de rubro: "ACTOS Y RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. PARA DOTARLOS DE VALIDEZ E IDENTIFICAR AL FUNCIONARIO QUE INTERVINO EN SU EMISIÓN, BASTA CON QUE ÉSTE IMPRIMA SU FIRMA O RÚBRICA EN EL DOCUMENTO, SIEMPRE QUE SU NOMBRE, APELLIDOS Y CARGO PUEDAN IDENTIFICARSE EN DIVERSO APARTAD DE LA RESOLUCIÓN O DEL EXPEDIENTE DE QUE SE TRATE, INCLUSIVE POR OTROS MEDIOS."
- Con base en lo expuesto por el Tribunal Pleno, es evidente que la firma o rúbrica autógrafa es un requisito esencial que dota de validez a la resolución jurisdiccional de forma impresa, por lo que su ausencia se traduce en una falta a las formalidades esenciales del procedimiento en el juicio de amparo.
- Dentro de las principales obligaciones que deben observar los Jueces de Distrito para la debida integración del expediente, es la de firmar todas sus actuaciones junto con el secretario, tal como se prevé en el artículo 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.
- Cabe decir que aun cuando el secretario hizo constar al final de la sentencia (certificación que también carece de firma autógrafa) que la foja pertenece al fallo dictado en el cuaderno varios 2/2016, esto no puede sustituir la firma autógrafa, pues como ya se vio, se suscribió a través de la firma electrónica.
- El artículo 3o. de la Ley de Amparo prevé la procedencia del juicio de amparo vía electrónica, empleando las tecnologías de la información y utilizando la firma electrónica conforme a la regulación que emita el Consejo de la Judicatura Federal.
- No obstante, en el caso, la demanda se presentó por escrito, por lo que se abrió un expediente físico.
- Con base en el Acuerdo General Conjunto 1/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial y de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico;



el Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal; y el artículo 3o. de la Ley de Amparo, se establece que:

- La firma electrónica es un instrumento para ingresar al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, para recibir comunicaciones y documentos, así como para consultar los acuerdos y resoluciones.
- La firma electrónica autoriza a un servidor público del Poder Judicial de la Federación sólo ingresar información a los expedientes electrónicos y consultar su contenido.
- Así, se puede apreciar que la naturaleza de la firma electrónica está constituida como un medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y como instrumento para enviar y recibir información y documentación dentro de ese sistema. Y por lo que se refiere a la firma electrónica del servidor público, sólo le permite ingresar información a los expedientes electrónicos y consultar su contenido, pero no atribuye la función de sustituir la firma autógrafa o rúbrica en actuaciones que integran un expediente impreso, ya que el expediente electrónico debe coincidir con aquél.
- Si bien es cierto que la firma electrónica produce los mismos efectos que la firma autógrafa, y los documentos electrónicos que cuentan con la primera tienen la misma validez; sin embargo, las disposiciones invocadas no deben interpretarse de manera aislada, sino como parte del sistema a que pertenecen y, en ese contexto, tanto la autenticidad, como su valor probatorio de que están revestidas, aplica sólo en el campo virtual, lo cual tiene sentido porque la versión digital debe abarcar los elementos que identifiquen al autor.
- Pero en el caso, como ya se dijo, se está en presencia de un expediente impreso y no electrónico que, por disposición de ley, debe cumplir con las formalidades esenciales; de ahí que, es necesario que el expediente se encuentre debidamente integrado, lo cual no sucede, porque la sentencia objeto de la revisión, carece de las firmas autógrafas, tanto de la Juez como del secretario que dio fe.



- Tampoco pasa desapercibido que en la circular CAR9/CCNO/2014 se determinó que, los Juzgados de Distrito Primero y Segundo del Centro Auxiliar de la Primera Región conocerían del trámite, resolución, ejecución y cumplimiento de las demandas de amparo en las que se reclame la inconstitucionalidad de aquellas disposiciones relativas a la denominada "contabilidad electrónica", además, se privilegió el uso del sistema electrónico para consulta de las partes, pero de modo alguno, se estableció que la validez de las sentencias en el expediente impreso se colmaría con la firma electrónica.
- Por identidad de razones jurídicas, es aplicable la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA EN UNA CAUSA PENAL. LA FALTA DE FIRMA DEL JUEZ EN ELLA, CONDUCE A CONCEDER EL AMPARO PARA QUE SE SUBSANE TAL OMISIÓN, PUES ÉSTA IMPIDE CUALQUIER EXAMEN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA EMITIDA EN APELACIÓN (LEGISLACIONES APLICABLES DE LOS ESTADOS DE GUERRERO Y MICHOACÁN)."
- No pasa desapercibido que en fojas posteriores a la parte final de la sentencia, aparece impresa una serie de claves que conforman la firma electrónica correspondientes a la juzgadora y al secretario; sin embargo, ese elemento tampoco dota de validez a la sentencia recurrida, que integra un expediente impreso, precisamente, porque no existe disposición legal que así lo permita.
- En efecto, en la Ley de Amparo (artículos 184 y 188), así como en el Código Federal de Procedimientos Civiles (artículo 219) de aplicación supletoria, sólo se hace referencia a la firma autógrafa de quien emite la sentencia, pero no existe alguna otra disposición que establezca que dicha firma autógrafa pueda ser sustituida por la firma electrónica o, que la validez de la sentencia impresa también se colma con la firma electrónica, de ahí, lo ilegal de la sentencia recurrida.
- No es obstáculo para arribar a la conclusión anotada que, la juzgadora federal integró el cuaderno de varios 2/2016 (que tuvo a la vista) en la que la secretaria del juzgado certificó la lista de antecedentes de juicios amparo indirecto que corresponden a los actos reclamados relativos a la temática de "buzón tributario, contabilidad y revisión electrónica", dentro



del cual, por proveído de siete de noviembre de dos mil dieciséis, se hizo constar que se emitió una sola sentencia en los juicios relativos con audiencia celebrada hasta el cuatro de esa data, al encontrarse estrechamente vinculados.

- Lo anterior, como se ha sostenido, no existe dispositivo legal en la **Ley de Amparo ni en el código supletorio que autorice al juzgador de amparo para que pronuncie una sola sentencia en los juicios de derechos fundamentales desvinculados entre sí, en razón de que se integró la litis constitucional de manera independiente a cualquier otro juicio, aun cuando se plantee el mismo tema o reclamen actos similares; máxime, no se planteó su acumulación en el curso de los procedimientos.**
- De ahí que, no es posible vincular juicios autónomos, emitir una sola sentencia ni sustituir la firma autógrafa por una electrónica, y se proceda a la reposición para un nuevo dictado de sentencia. Es aplicable por analogía la tesis aislada de la Segunda Sala de rubro: "SENTENCIA DE AMPARO DIRECTO. ES INVÁLIDA SI FALTA LA FIRMA DEL SECRETARIO DE ACUERDOS, DEBIÉNDOSE ORDENAR QUE SE SUBSANE LA IRREGULARIDAD."
- Adicionalmente, se destaca que en la sentencia revisada no se establecieron con claridad los datos de identificación del juicio, número de expediente, fecha de presentación de la demanda, nombre de la parte quejosa, no se analizaron los actos verdaderamente reclamados (por integrar una litis genérica), ni los argumentos tal y como fueron planteados por la parte quejosa.
- Por lo cual, la juzgadora de amparo al emitir una nueva resolución, deberá observar los principios que rigen la sentencia de amparo y ceñirse a analizar los actos verdaderamente reclamados y sujetarse a las razones expuestas por la parte quejosa, sin añadir cuestiones que no formen parte de la litis constitucional, pues aun cuando la sentencia que se revisa ha quedado insubsistente, la finalidad es que no reiteren las referidas incongruencias en el pronunciamiento del nuevo fallo.

Tesis:

Ninguna



20. CUARTO.—Existencia de la contradicción. Previamente a verificar la existencia de la contradicción, debe señalarse que los Jueces de Distrito denunciantes estiman que el punto de contradicción consiste en determinar si una sentencia de amparo indirecto puede firmarse con firma electrónica o si, por el contrario, necesita hacerse de forma autógrafa para su validez.

21. Aun cuando los denunciantes fijan el punto de divergencia en un aspecto específico, esto no vincula al Tribunal Pleno para constreñirse en los términos planteados ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que inicia el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, el numeral 226, párrafo penúltimo, de la Ley de Amparo, faculta al órgano que resuelve para acoger uno de los criterios discrepantes, sustentar uno diverso, o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis, con la única limitante de que la decisión se obtenga por la mayoría de los Ministros integrantes.

22. Al respecto, es orientadora de la jurisprudencia de la Segunda Sala de este Alto Tribunal de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO. La denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos del artículo 227, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la legislación citada, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la



contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de los Ministros integrantes."⁴

23. Dicho lo anterior, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que la existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de esta Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien:

a) Sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; y,

b) Que dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten **criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho**, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

24. La finalidad de dicha determinación es definir puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues para ello fue creada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la figura jurídica de la contradicción de tesis.

25. Sirve de apoyo a lo expuesto la tesis de jurisprudencia del Pleno de este Alto Tribunal 72/2010 y la tesis aislada, cuyos rubros y textos son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se

⁴ Décima Época. Registro digital: 2011246. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 28, marzo de 2016, Tomo II, materia común, 2a. V/2016 (10a.), página 1292.



advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución



General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución".⁵

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjetables desde un punto de vista lógico, sino también aquellas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímboles sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, **dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado**, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportu-

⁵ Novena Época. Registro digital: 164120. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, P./J. 72/2010, página 7.



tunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."⁶

26. Conforme a lo transcrito, para que exista contradicción de tesis no es necesario que coincidan las cuestiones fácticas analizadas por los órganos jurisdiccionales terminales, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica arribando a decisiones encontradas.

27. Por otra parte, también se ha establecido la posibilidad de que se configure una contradicción de tesis cuando algunos de los criterios contendientes sean implícitos, siempre que su sentido pueda deducirse indubitablemente, pues aún ante la ausencia de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en los razonamientos que estime pertinentes, los cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición.

28. Sirve de apoyo a esta determinación, la jurisprudencia de este Tribunal Pleno de rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 192, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se desprende que con la resolución de las contradicciones de tesis se busca acabar con la inseguridad jurídica que provoca la divergencia de criterios entre órganos jurisdiccionales terminales al resolver sobre un mismo tema jurídico, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la

⁶ Novena Época. Registro digital: 166996. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, materia común, P. XLVII/2009, Tomo XXX, julio de 2009, página 67.



Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio que debe observarse en lo subsecuente para la solución de asuntos similares a los que motivaron la denuncia respectiva, para lo cual es indispensable que supere las discrepancias existentes no sólo entre criterios expuestos, sino también **cuando alguno de ellos sea implícito, siempre que pueda deducirse de manera clara e indubitable de las circunstancias particulares del caso, pues de estimarse que en este último supuesto no puede configurarse la contradicción de criterios, seguirían resolviéndose de forma diferente y sin justificación alguna, negocios jurídicos en los que se examinen cuestiones esencialmente iguales**, que es precisamente lo que el Órgano Reformador de la Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, **ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición.**⁷

29. Por principio, se advierte que los criterios en contradicción derivan de las mismas condiciones fácticas. Así, todos resolvieron un recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia emitida en un amparo indirecto por la Juez Primero de Distrito Auxiliar de la Primera Región, con residencia en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), y certificada por el secretario del Juzgado, a través del uso de la firma electrónica, atinentes a la temática del buzón electrónico, contabilidad electrónica, revisión electrónica, **cuyo contenido es idéntico.**

30. Las resoluciones de la Juez de Distrito corresponden a un documento genérico que resuelve la totalidad de los asuntos que presentaron la problemática del buzón electrónico, contabilidad electrónica y revisión electrónica, sin particularizar los aspectos de cada juicio de amparo; esto es, sin identificar a la parte quejosa, actos reclamados específicos; estableciendo como autoridades responsables a las Cámaras de Diputados y Senadores, ambas del Congreso

⁷ Novena Época. Registro digital: 169334. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, julio de 2008, materia común, P./J. 93/2006, página 5.



de la Unión, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, jefe del Servicio de Administración Tributaria, el secretario de Gobernación y el director general Adjunto del Diario Oficial de la Federación; y desarrollando el análisis de los mismos conceptos de violación.

31. Lo anterior, no obstante que las demandas de amparo eran distintas en cuanto a los quejosos, autoridades responsables, preceptos impugnados específicamente y conceptos de violación, tal como se observa en el considerando tercero anterior.

32. Para ejemplificar lo anterior, basta advertir que las cuatro demandas de amparo excluían, dos de ellas de manera expresa, al secretario de Gobernación y al director del Diario Oficial de la Federación como autoridades responsables; sin embargo, en la sentencia se indicó que tienen ese carácter. Además, existen planteamientos concretos que no se abordaron y, por el contrario, se analizaron una serie de conceptos de violación que no fueron vertidos en las demandas – como violaciones al proceso legislativo y al principio de irretroactividad–; incluso, existe una concesión del amparo en relación con el artículo 53-B del Código Fiscal de la Federación por violación a la garantía de audiencia al advertir que la preliquidación se tornaba definitiva por no controvertirse en el término de ley, sin que dicho aspecto se advierta aducido en alguno de los conceptos de violación de las demandas.

33. De esta manera, a pesar de que se tratan de juicios de amparo distintos, el documento que funge como la sentencia es el mismo, y en éste obra la certificación que derivó del cuaderno varios 2/2016, relativo a los juicios de amparo atinentes a la temática de contabilidad electrónica; así, se advierte la utilización de una sentencia genérica para resolver todos los juicios de amparo sobre esa temática.

34. Aunado a lo anterior, la sentencia genérica no fue firmada de manera autógrafa, sino validada anexando la representación gráfica de la evidencia criptográfica de la firma electrónica de la Juez y el secretario al expediente físico; de lo que debe destacarse que en los cuatro casos las constancias son reproducciones idénticas, pues existe coincidencia absoluta en el archivo firmado, la cadena de firma, fecha y hora.



35. Con esas premisas, el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**, al resolver el **amparo en revisión 282/2017** (cuaderno auxiliar 694/2017), y el **Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región**, al resolver el **amparo en revisión 276/2017** (cuaderno auxiliar 1004/2017), en ambos casos en auxilio de un Tribunal Colegiado del **Primer Circuito**, procedieron al estudio de los agravios e hicieron un pronunciamiento de fondo.

36. Con este actuar, se infiere que los Tribunales Colegiados auxiliares analizaron una sentencia que consideraron válida, toda vez que sólo es posible entrar al fondo del asunto cuando no se advierte alguna violación a las reglas del procedimiento que ameritara la reposición del mismo.

37. Sin embargo, el **Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región**, con residencia en Xalapa, Veracruz, en apoyo al **Vigésimo Quinto Circuito**, en el expediente auxiliar 1032/2017,⁸ resolvió el recurso de revisión estimando que no era necesario el análisis de los agravios en el fondo, ya que la sentencia era inválida y debía reponerse el procedimiento, como consecuencia de la violación derivada de la falta de firma autógrafa por parte de la Juez de Distrito y el secretario que actuó con ella.

38. En esa resolución, el Colegiado desarrolló las acepciones del vocablo "sentencia", sus requisitos (de conformidad con el artículo 74 de la Ley de Amparo conjuntamente con el diverso 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles), así como cuál es la finalidad de la firma autógrafa. Igualmente, concluyó que era necesaria la firma autógrafa a partir de la aplicación analógica del artículo 188, primer párrafo, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 41, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

39. Advirtió que aun cuando se hubiese hecho uso de la firma electrónica, las evidencias criptográficas se encontraban colocadas posteriormente a la certificación que pretendió efectuarse de la resolución, por lo que no se podía considerar parte integrante de ésta.

⁸ Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, en el amparo en revisión 138/2017.



40. De igual forma, indicó que no había disposición alguna legal o en los Acuerdos Generales Conjuntos 1/2013, 1/2014 y 1/2015 que permitiera suplir la firma autógrafa por la electrónica. Reforzó sus argumentos indicando que el expediente electrónico debe coincidir con el expediente impreso y que las evidencias criptográficas de una firma electrónica se encuentran posterior a la certificación; de ahí que no exista forma alguna de considerarse como parte integrante de la resolución.

41. Además, expuso que la certificación con la que se pretendía hacer constar la autenticidad de una sentencia era ajena al juicio de amparo que se trataba, al señalar: *"esta hoja pertenece a la última foja de la sentencia dictada en el cuaderno genérico 5/2016 (sic) ..."*; por ello, se reforzaba la invalidez de la resolución, pues no se emitió conforme a los conceptos de violación y constancias procesales del juicio de amparo 3979/2015.

42. También estableció que la sentencia se había emitido sin precisar el nombre de la parte quejosa, ni siquiera en los puntos resolutivos, no indicó de manera clara y precisa los actos reclamados; esto lo estimó como un incumplimiento a la Ley de Amparo, en relación con el artículo 222, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, donde dispone: "... las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas".

43. De forma similar, el **Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, en San Andrés Cholula, Puebla**, en apoyo al Segundo Circuito, en el expediente auxiliar 1092/2017,⁹ resolvió el recurso de revisión estableciendo que no era posible entrar al fondo del asunto, ya que se presentó una violación a las reglas fundamentales del procedimiento de amparo; así, determinó que se causó un perjuicio irreparable y debía reponerse el procedimiento para dictar una sentencia en la que constara la firma autógrafa de los funcionarios correspondientes.

⁹ Primer Tribunal Colegiado del Segundo Circuito en el amparo en revisión 334/2017.



44. Para llegar a esta conclusión, advirtió que la Juez federal dejó de observar el contenido del artículo 124 de la Ley de Amparo en el que señala que la audiencia constitucional consta de tres periodos y que culmina con el dictado de sentencia; por lo que, si la audiencia contenía firma autógrafa, también debía tenerlo la sentencia.

45. Al igual que el anterior tribunal colegiado, indicó que el artículo 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del numeral 2 de la Ley de Amparo, dispone que las resoluciones judiciales se deben firmar por el Juez y el secretario que las autoriza. Además, precisó que, si el acta que contiene la audiencia está firmada por la Juez y el secretario que da fe, la sentencia emitida en fecha posterior también debe contener las firmas autógrafas de ambos. Por otra parte, señaló que de diversos expedientes del índice de ese juzgado se advertía que el número de archivo electrónico correspondía a la emisión de diversas sentencias.

46. Posteriormente, retomó las consideraciones de este Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 357/2014, para señalar cuáles son los requisitos de validez de las sentencias y, por otra parte, evidenciar que la firma o rúbrica autógrafa es un elemento esencial que dota de validez a la resolución jurisdiccional de forma expresa; por lo que su omisión daba lugar a una violación esencial en las reglas del procedimiento.

47. De la misma forma que el diverso órgano colegiado, hizo especial énfasis en que la ley, el código supletorio y los acuerdos generales conjuntos no contienen disposición alguna que faculte la sustitución de la firma autógrafa en las actuaciones que integran un expediente impreso; esto, en razón que el expediente electrónico siempre debe coincidir con el impreso. Asimismo, indicó que, si bien es cierto que la firma electrónica tiene los mismos efectos que la autógrafa, esto sólo es para efectos del campo virtual, por lo que se concluía que el expediente impreso no estaba debidamente integrado, ya que carecía de firmas autógrafas. Además, precisó que no existe disposición que establezca que la firma autógrafa puede ser sustituida por la firma electrónica, de ahí lo ilegal de la sentencia recurrida.



48. Finalmente, expresó que existía otra violación al procedimiento, pues calificó de indebido el pronunciamiento de una sentencia única para varios juicios de derechos fundamentales desvinculados entre sí, mediante la integración de una litis genérica en un cuaderno de varios. Lo anterior al no existir dispositivo legal que autorice al juzgador de amparo a hacerlo. También advirtió que en la sentencia no se establecieron con claridad los datos de identificación del juicio, tal como el número de expediente, la fecha de presentación de la demanda, nombre de la parte quejosa, asimismo, no se analizaron los actos verdaderamente reclamados, ni los argumentos planteados por la parte quejosa.

49. En este orden de ideas, se desprende la existencia de la contradicción de tesis, pues mientras dos Tribunales Colegiados estimaron que la misma sentencia en revisión era válida, los otros dos advirtieron que no cumplía con los requisitos de validez: 1) al haberse validado a través del uso de firma electrónica, advirtiendo que se usó la misma evidencia criptográfica; y, 2) porque se trataba una sentencia genérica.

50. Por lo expuesto, este Alto Tribunal tiene la oportunidad de pronunciarse sobre el fondo del problema, para precisar las singularidades de las sentencias en conflicto, fijando como puntos de contradicción el determinar:

1. Si una sentencia de amparo indirecto puede firmarse con firma electrónica o si, por el contrario, necesita hacerse de manera autógrafa para su validez, pues lo contrario implicaría una violación a las reglas del procedimiento y la reposición del mismo.

2. Si es válido que se utilice un documento electrónico ingresado bajo la misma evidencia criptográfica de firma electrónica en distintos juicios de amparo.

3. Si puede dictarse una sentencia genérica para resolver diversos juicios de amparo, mediante la integración de una litis genérica en un cuaderno de varios.

51. QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.** En función de lo anterior, el presente estudio se dividirá en tres apartados.



52. En el primero, se realizará el análisis del marco legal que regula el uso de la firma electrónica en los juicios de amparo y si es factible utilizarla por los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación; en el segundo, si es válido utilizar un documento electrónico con la misma representación gráfica de evidencia criptográfica de firma electrónica en distintos expedientes físicos y; en el tercero, se examinará la viabilidad de emitir sentencias genéricas.

1. Marco legal de la firma electrónica

53. A partir de la vigencia de la Ley de Amparo publicada el dos de abril de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, se incorporó el uso de los medios electrónicos en la tramitación del juicio de amparo. Así, aun cuando son varios los preceptos de la Ley de Amparo que se refieren a los medios electrónicos, el artículo 3o. incorpora sus elementos esenciales y bases de regulación:

"Artículo 3o. En el juicio de amparo las promociones deberán hacerse por escrito.

"Podrán ser orales las que se hagan en las audiencias, notificaciones y comparecencias autorizadas por la ley, dejándose constancia de lo esencial. **Es optativo para el promovente presentar su escrito en forma impresa o electrónicamente.**

"Las copias certificadas que se expidan para la sustanciación del juicio de amparo no causarán contribución alguna.

"Los escritos en forma electrónica se presentarán mediante el empleo de las tecnologías de la información, utilizando la firma electrónica conforme la regulación que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal.

"La firma electrónica es el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, como opción para enviar y recibir promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales.



"En cualquier caso, sea que las partes promuevan en forma impresa o electrónica, los órganos jurisdiccionales están obligados a que el expediente electrónico e impreso coincidan íntegramente para la consulta de las partes.

"El Consejo de la Judicatura Federal, mediante reglas y acuerdos generales, determinará la forma en que se deberá integrar, en su caso, el expediente impreso.

"Los titulares de los órganos jurisdiccionales serán los responsables de vigilar la digitalización de todas las promociones y documentos que presenten las partes, así como los acuerdos, resoluciones o sentencias y toda información relacionada con los expedientes en el sistema, o en el caso de que éstas se presenten en forma electrónica, se procederá a su impresión para ser incorporada al expediente impreso. Los secretarios de Acuerdos de los órganos jurisdiccionales darán fe de que, tanto en el expediente electrónico como en el impreso, sea incorporada cada promoción, documento, auto y resolución, a fin de que coincidan en su totalidad. El Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, emitirá los acuerdos generales que considere necesarios a efecto de establecer las bases y el correcto funcionamiento de la firma electrónica.

"No se requerirá firma electrónica cuando el amparo se promueva en los términos del artículo 15 de esta ley."

54. Al respecto, los primeros tres párrafos del artículo mantienen la estructura de la legislación abrogada,¹⁰ pues refieren que las promociones deben ser por escrito, y en algunos casos orales, indicando que las copias certificadas

¹⁰ **Ley de Amparo abrogada.**

"**Artículo 3o.** En los juicios de amparo todas las promociones deberán hacerse por escrito, salvo las que se hagan en las audiencias y notificaciones, así como en las comparecencias a que se refiere el artículo 117 de esta ley.

"Las copias certificadas que se expidan para la sustanciación del juicio de amparo, directo o indirecto, no causarán contribución alguna."



para sustanciación del juicio de amparo no causarán contribución alguna; sin embargo, **precisa que es optativo para el promovente presentar su escrito en forma impresa o electrónica:**

"**Artículo 3o.** En el juicio de amparo las promociones deberán hacerse por escrito.

"Podrán ser orales las que se hagan en las audiencias, notificaciones y comparecencias autorizadas por la ley, dejándose constancia de lo esencial. **Es optativo para el promovente presentar su escrito en forma impresa o electrónicamente.**

"Las copias certificadas que se expidan para la sustanciación del juicio de amparo no causarán contribución alguna."

55. Así, se desprende que cuando el precepto habla de promociones por escrito, no acota dicho término a aquellas que se imprimen, sino también a las que se envían electrónicamente; de forma que la vía electrónica no debe verse como una tercera manera de elaborarlas (oral, escrita o electrónica), sino un mecanismo para hacer llegar los documentos o escritos alternativo a la presentación física impresa.

56. Bajo esta lógica, el cuarto párrafo del precepto detalla que este tipo de envíos se hará mediante el empleo de las tecnologías de la información, **utilizando la firma electrónica conforme la regulación que emita el Consejo de la Judicatura Federal:**

"Los escritos en forma electrónica se presentarán mediante el empleo de las tecnologías de la información, utilizando la firma electrónica conforme la regulación que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal."

57. Hasta aquí, el legislador no da una definición ni establece los alcances generales de la firma electrónica, **pues sólo refiere que las partes deben utilizarla cuando envíen documentos en forma electrónica, de conformidad con las regulaciones que emita el Consejo de la Judicatura Federal.**



58. Por su parte, el quinto párrafo define qué es el sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y cómo opera; señala que constituye una opción para enviar y recibir promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales; adicionalmente, indica que la manera de ingresar a dicho sistema será a través de la firma electrónica y que ésta produce los mismos efectos jurídicos de la autógrafa:

"La firma electrónica es el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, como opción para enviar y recibir promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales."

59. Así, para utilizar la vía electrónica se debe ingresar al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, que permite (I) el envío y recepción de promociones y documentos; (II) el envío y recepción de comunicaciones y notificaciones oficiales y (III) la consulta de acuerdos, resoluciones y sentencias; todo a través del uso de la firma electrónica.

60. Este párrafo complementa el anterior, al establecer que la firma electrónica tiene los mismos efectos que la autógrafa, generando la posibilidad de utilizarla como sustituta, al momento de presentar una promoción o escrito vía electrónica.

61. De igual manera, se establece un segundo uso para la firma electrónica, pues será el medio para ingresar al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, en donde se incorporan otras funciones, como el envío de comunicaciones y notificaciones, así como la consulta de las actuaciones judiciales, a lo que se hará referencia a continuación.

62. Los dos apartados siguientes retoman la tercera función del sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación; esto es, la consulta de las actuaciones judiciales, indicando que debe hacerse a través de un expediente electrónico, en donde los órganos jurisdiccionales deben velar por su coincidencia



íntegra con el impreso, **de acuerdo con las reglas y acuerdos generales del Consejo de la Judicatura Federal:**

"En cualquier caso, sea que las partes promuevan en forma impresa o electrónica, los órganos jurisdiccionales están obligados a que el expediente electrónico e impreso coincidan íntegramente para la consulta de las partes.

"El Consejo de la Judicatura Federal, mediante reglas y acuerdos generales, determinará la forma en que se deberá integrar, en su caso, el expediente impreso."

63. El Consejo de la Judicatura Federal, además de regular la manera en que debe utilizarse la firma electrónica para el envío de promociones y documentos, deberá establecer bases para integrar el **expediente impreso**.

64. El párrafo subsecuente regula las obligaciones que genera a los funcionarios judiciales la implementación del uso de los medios electrónicos, así como las bases para el funcionamiento de la firma electrónica:

"Los titulares de los órganos jurisdiccionales serán los responsables de vigilar la digitalización de todas las promociones y documentos que presenten las partes, así como los acuerdos, resoluciones o sentencias y toda información relacionada con los expedientes en el sistema, o en el caso de que éstas se presenten en forma electrónica, se procederá a su impresión para ser incorporada al expediente impreso. Los secretarios de Acuerdos de los órganos jurisdiccionales darán fe de que, tanto en el expediente electrónico como en el impreso, sea incorporada cada promoción, documento, auto y resolución, a fin de que coincidan en su totalidad. El Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, emitirá los acuerdos generales que considere necesarios a efecto de establecer las bases y el correcto funcionamiento de la firma electrónica."

65. En primer lugar, a los titulares de los órganos jurisdiccionales se les asigna la obligación de vigilar la digitalización de todas las **promociones y documentos que presenten las partes, así como los acuerdos, resoluciones o sentencias y toda la información relacionada con los expedientes en el**



sistema, o en el caso de que éstas se presenten en forma electrónica, se procederá a su impresión para ser incorporada al expediente impreso.

66. Además, la norma requiere que los secretarios de Acuerdos de los órganos jurisdiccionales **den fe de que, tanto en el expediente electrónico como en el impreso, sea incorporada cada promoción, documento, auto y resolución, a fin de que coincidan en su totalidad.**

67. Finalmente, se indica que el Consejo de la Judicatura emitirá los Acuerdos Generales que considere necesarios a efecto de establecer las bases y el correcto funcionamiento de la firma electrónica.

68. Es importante destacar que, al referirse a la integración del expediente físico y electrónico, se da el mismo tratamiento a las **promociones y documentos** que a los **acuerdos, resoluciones y sentencias**; esto, pues, **sea que obren impresos o en vía electrónica, se impone la exigencia a los titulares y a los secretarios de acuerdos de vigilar y dar fe que se incorporen a la otra forma, de tal manera que exista coincidencia absoluta.**

69. Es esta última parte en donde el legislador se refiere de manera general a la firma electrónica y delega en el Consejo de la Judicatura Federal la emisión de los acuerdos generales que considere necesarios a efecto de establecer **las bases y su correcto funcionamiento.**

70. Por último, el párrafo final del artículo 3o. sólo indica que no será requerida firma electrónica cuando se promueva el amparo en términos del artículo 15 de la Ley de Amparo:

"No se requerirá firma electrónica cuando el amparo se promueva en los términos del artículo 15 de esta ley."

71. Expuesto lo anterior, se arriba a la conclusión que **la firma electrónica, de conformidad con la Ley de Amparo, tiene los mismos efectos que la firma autógrafa y debe ser utilizada por las partes para el envío de promociones y documentos, así como para ingresar y hacer uso del sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación.**



72. Sin embargo, **no puede sostenerse que su uso se agote sólo en esos casos**, pues el legislador otorgó a la firma electrónica un alcance similar al de la autógrafa, determinando que sus bases y correcto funcionamiento fuera definido mediante acuerdos generales.

73. Corroborar lo anterior, la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expidió la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de quince de febrero de dos mil once; ahí se advierte que el legislador destacó la importancia y la necesidad de implementar en el ámbito de la impartición de justicia constitucional el uso de los avances tecnológicos como ***"la llamada firma electrónica, utilizada en cuestiones bancarias, fiscales, comerciales, informáticas, entre otras, con gran aceptación por la seguridad que brinda a los usuarios"***, porque esto ***"favorecerá en mucho el respeto y pleno ejercicio del derecho a una justicia pronta y expedita reconocido en el artículo 17 constitucional"***.

74. Adicionalmente, en la iniciativa del Ejecutivo Federal de tres de septiembre de dos mil nueve se dijo que uno de los motivos de la reforma se generó a raíz de los resultados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (hoy Tribunal Federal de Justicia Administrativa), por lo que el objeto fue ***"simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia otorgando validez a las promociones judiciales que se realicen a través de medios digitales como el correo electrónico y la firma electrónica, con los mismos efectos jurídicos que los comunicados oficiales y las firmas autógrafas"***.

75. Habida cuenta de que ***"uno de los ejemplos de las nuevas exigencias en torno a la impartición de justicia es el caso del alto número de demandas"*** promovidas con motivo de la expedición de leyes de seguridad social (ISSSTE) y fiscales (IETU), que han reflejado la necesidad del uso de tecnologías de la información ***"para garantizar la justicia expedita"***. En esa tesitura, destacó que, justamente, uno de los motivos fundamentales de la iniciativa radicaba en ***"promover la simplificación de la actuación procesal tanto para los órganos jurisdiccionales como para los usuarios del sistema de impartición de justicia como una medida que contribuya a la desregulación"***, por lo que, incluso,



la iniciativa prevea que ante circunstancias extraordinarias en que **"las autoridades responsables consideren que pudiera alterarse su normal funcionamiento, como por ejemplo en tratándose de altas cargas de trabajo debidamente justificadas por la presentación de demandas masivas –como sucedió respecto de la expedición de la Ley del ISSSTE–, podrán solicitar al órgano jurisdiccional la ampliación del término de la consulta"**.

76. Dicha iniciativa es del tenor siguiente:

"Modernización en la tramitación del juicio de amparo (firma electrónica).

"Hoy en día los dispositivos digitales ocupan un lugar central en prácticamente todos los ámbitos de la actividad humana.

"Su presencia ha tenido enormes repercusiones en los campos de la comunicación, el gobierno, la investigación científica y la organización del trabajo.

"Es un hecho incontrovertible que el uso de la computadora y el acceso a las redes globales de información está alterando las pautas de comportamiento de los individuos y sus familias, y el funcionamiento de la sociedad, los gobiernos y las empresas.

"Estos avances tecnológicos han permeado prácticamente todas las actividades del ser humano y han permitido el desarrollo de la sociedad mediante la sistematización de datos que anteriormente requerían para su consecución de largos periodos y de considerables esfuerzos, ya que tanto las bases de datos como el manejo de los mismos, han adoptado procesos de naturaleza muy expedita que facilitan a los usuarios el envío, manejo, recepción y control de la información que es de su interés.

"En México existen muchas instancias, tanto del sector público como del privado, que ya utilizan diversos medios electrónicos, y cuya aplicación ha simplificado por mucho el desarrollo de sus actividades.

"Así, es cada vez más frecuente la realización de actos jurídicos y de numerosas negociaciones a través de medios electrónicos, los cuales se han



constituido en el mecanismo fundamental para el intercambio de información, no siendo la excepción el ejercicio en la aplicación de políticas públicas.

"Uno de estos medios tecnológicos es la llamada firma electrónica, utilizada en cuestiones bancarias, fiscales, comerciales, informáticas, entre otras, con gran aceptación por la seguridad que brinda a los usuarios. La regulación de estos medios electrónicos se ha realizado conforme ha ido avanzando su utilización.

"Así por ejemplo, debido a los efectos positivos que ha generado, la firma electrónica ha cobrado carta de naturalización en nuestro sistema jurídico en las siguientes materias:

"A) En el ámbito de la función pública, se ha demostrado que la utilización de la firma electrónica ha contado con resultados muy satisfactorios y con altos niveles de eficiencia en el cumplimiento –por parte de los servidores públicos– de la presentación de declaración patrimonial.

"B) En el ámbito del Sistema de Administración Tributaria (SAT) se ha empleado el mecanismo conocido como 'Firma Electrónica Avanzada', que es un conjunto de datos que se adjuntan a un mensaje electrónico, cuyo propósito es identificar al emisor del mensaje como autor legítimo de éste, tal y como si se tratara de una firma autógrafa.

"Ambos mecanismos representan importantes avances en la perspectiva de gobierno electrónico, el cual, debe permitir a la postre la minimización de trámites, tiempos de espera y reducción de requisitos y la maximización de la transparencia, produciendo además procesos muy ágiles de la interacción entre la autoridad y los gobernados.

"Las tecnologías de la información en el ámbito de la impartición de justicia.

"Uno de los objetivos de la presente iniciativa es, precisamente, trasladar las experiencias positivas que ha venido generando el uso de las tecnologías de la información en otras materias al ámbito de la impartición de la justicia constitucional, lo cual, dicho sea de paso, **favorecerá en mucho el respeto y pleno**



ejercicio del derecho a una justicia pronta y expedita reconocido en el artículo 17 constitucional, así como en los tratados internacionales de derechos humanos de los que México es parte.

"De hecho, debe reconocerse que el ámbito de la impartición de justicia, no ha permanecido ajeno a los procesos tecnológicos en el manejo de la información. Por un lado, la sistematización de la información jurídica ha permitido una más amplia difusión de los alcances de las sentencias que conforman tesis y criterios jurisprudenciales de los órganos jurisdiccionales, y por otra parte, se ha contado con herramientas que han permitido avanzar hacia una impartición de justicia más expedita.

"Sobre este particular, es importante recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación organizó en 2003 la 'Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema Nacional de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano'. Los resultados obtenidos fueron concluyentes: los órganos jurisdiccionales requieren emprender un proceso de modernización en el que se consideren cuando menos:

"A) Permitir como instrumentos jurídico-procesales las aplicaciones de mensajes de datos, Firma Electrónica Avanzada y la conservación por medios electrónicos de la información generada, comunicada y archivada mediante medios ópticos, electrónicos o cualquier otra tecnología equivalente.

"B) Es urgente la promoción de la conversión de información contenida en papel a medios virtuales, para un manejo de la información más ágil.

"C) Analizar la posibilidad de que el correo electrónico pueda utilizarse como medio válido para la remisión de correspondencia oficial entre órganos del Poder Judicial de la Federación.

"D) Promover la utilización de la firma electrónica para permitir la consulta de expedientes, tomando como antecedente el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes que se encuentra en operación desde 2001.



"En esta lógica, no pasa desapercibido para los legisladores que suscribimos la presente iniciativa, que ya existen experiencias en esta materia en el ámbito de la impartición de justicia. Tal es el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, órgano el cual ha impulsado cambios y ejercicios cuyo alcance es congruente a las conclusiones anteriormente descritas.

"A su vez, el Sistema de Justicia en Línea es un sistema informático establecido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que tiene por objeto registrar, controlar procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento contencioso administrativo que se sustancia ante el mismo. Sobra decir que este mecanismo es muy similar al Sistema de Seguimiento de Expedientes (SISE) del Poder Judicial de la Federación que se encuentra en funcionamiento desde 2001 y que actualmente se encuentra albergado en la página electrónica del Consejo de la Judicatura Federal.

"De hecho, a raíz de esta experiencia, es de destacarse que el Ejecutivo Federal presentó, con fecha 03 de septiembre de 2009, una iniciativa con proyecto de decreto que propuso la reforma y adición –precisamente– a diversas disposiciones de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **y cuyo objetivo es simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y moderar el sistema de impartición de justicia otorgando validez a las promociones judiciales que se realicen a través de medios digitales como el correo electrónico y la firma electrónica, con los mismos efectos jurídicos que los comunicados oficiales y las firmas autógrafas.**

"Por lo anterior, la homologación de los mecanismos con los que cuentan los órganos encargados de la impartición de justicia es una de las preocupaciones primordiales de los que suscribimos la presente iniciativa.

"Inclusión de la firma electrónica a través de Acuerdos del Consejo de la Judicatura Federal.

"Por otra parte, uno de los ejemplos de las nuevas exigencias en torno a la impartición de justicia es el caso del alto número de demandas recibidas con



motivos de la expedición de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como de las recibidas en contra del Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU).

"Por lo que respecta a la Ley del ISSSTE, durante 2007 se recibieron aproximadamente 169,000 demandas de amparo, mientras que en contra de la aplicación del IETU fue un aproximado de 30,172.

"La presentación, seguimiento y desahogo de acciones presentadas, ha determinado la necesidad de inclusión de nuevos mecanismos para la atención de éstas, siendo indispensable el uso de tecnologías de la información para garantizar la justicia expedita a la que nos hemos referido.

"Estas circunstancias originaron que el Consejo de la Judicatura Federal, tomara medidas inmediatas para hacer frente a esa extraordinaria carga de trabajo.

"Lo anteriormente señalado es muestra inequívoca de la urgente necesidad de orientar la impartición de justicia en todas sus vertientes hacia procesos ágiles, transparentes y accesibles a la población, a efecto de garantizar la justicia expedita a la que hace referencia el artículo 17 constitucional. Toda vez que existen experiencias de aplicación muy exitosas desde el ámbito del Poder Ejecutivo Federal en el ámbito de la firma electrónica y una plena conciencia y permanente labor del Poder Judicial de la Federación en actualizar sus formas de impartición de justicia, es que hemos incluido como un punto fundamental de la presente iniciativa, la modernización en el trámite de los juicios de amparo a través de la firma electrónica.

"Además, con esta propuesta de reformas y adiciones, se otorgará mayor certidumbre jurídica a los usuarios del sistema de impartición de justicia respecto del procedimiento en el que intervienen ante los órganos jurisdiccionales ya que incorpora al texto de la nueva Ley de Amparo, la regulación del mecanismo de firma electrónica, así como otros temas que coadyuvan en la agilidad del procedimiento y a la participación de las autoridades responsables de promulgación y publicación, en tratándose de amparo contra normas generales.



"Descripción del contenido de la reforma.

"La presente iniciativa propone establecer que en los juicios de amparo todas las promociones puedan hacerse por escrito, o bien, que la parte que así lo solicite expresamente pueda hacerlo vía electrónica a través del uso de la firma electrónica, entendida ésta como el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, como opción para consultar, enviar y recibir promociones, documentos, acuerdos, resoluciones, sentencias, comunicaciones y notificaciones oficiales relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales, la cual producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa.

"Con motivo de la utilización de este mecanismo, los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación deberán integrar un expediente físico y paralelamente un expediente electrónico. Para el cumplimiento de esta disposición, los titulares de los órganos jurisdiccionales serán responsables respecto de la digitalización de las promociones y los documentos que presenten las partes.

"A través de la firma electrónica podrán presentarse promociones electrónicas hasta veinticuatro horas previas al día de su vencimiento. Asimismo, se establece que la presentación de las demandas o promociones de término podrán hacerse también ante la oficina de correspondencia común respectiva.

"Se señala que las resoluciones deben ser notificadas a más tardar dentro del tercer día hábil siguiente al en que se hubiesen pronunciado y se asentará la razón que corresponda inmediatamente después de dicha resolución. Sin embargo, se adiciona que las notificaciones podrán realizarse por vía electrónica a las partes que expresamente así lo soliciten, y que previamente hayan obtenido la firma electrónica.

"En cuanto a las notificaciones por lista se establece que se fijará a primera hora de despacho del día siguiente al de la fecha de la resolución en lugar visible y de fácil acceso, así como en el portal de Internet del Poder Judicial de la Federación. Debe destacarse que, en caso de que alguna de las partes del juicio, no



se presentaren a oír la notificación personal, o no hubiesen generado la constancia electrónica de la consulta de los expedientes respectivos, en tratándose de que las partes cuenten con la firma electrónica, se tendrá por hecha.

"Además, se prevén las notificaciones electrónicas, siempre que las partes así lo hayan solicitado expresamente.

"Las partes que cuenten con firma electrónica les será generada una constancia de la consulta realizada, misma que acreditará que el usuario se hizo sabedor de una determinación judicial, la que, por una parte, el órgano jurisdiccional digitalizará para el expediente electrónico y, por la otra, hará una impresión que agregará al expediente físico correspondiente como constancia de notificación para que surta todos los efectos legales correspondientes.

"De igual manera se prevé que el quejoso y el tercero perjudicado podrán autorizar para oír notificaciones a cualquier persona que tenga capacidad legal, quienes además podrán interponer por escrito, o vía electrónica a través del uso de la firma electrónica, los recursos y demás actos procesales que procedan, pero, en estos casos, el quejoso o tercero perjudicado deberá comunicar al órgano jurisdiccional las limitaciones o revocación de facultades del uso de su clave, toda vez que la utilización de la misma, equivale a la firma autógrafa de quien siendo parte del juicio lleva a cabo cualesquiera de las referidas promociones.

"Por lo que hace a las notificaciones dirigidas al titular del Poder Ejecutivo Federal, se prevé que puedan ser llevadas a cabo mediante el uso de la firma electrónica.

"Se propone establecer que las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceros perjudicados que hayan solicitado el uso de la firma electrónica, la primera notificación les sea entregada por oficio escrito, o bien, cuando el domicilio se encuentre fuera del lugar del juicio, se hará por correo, en pieza certificada con acuse de recibo, o a través de la firma electrónica, en el entendido de que este último supuesto solamente operará en los casos en los que así se hubiere solicitado expresamente.



"En este orden de ideas, también se establece la obligatoriedad para las autoridades responsables que cuenten con la firma electrónica, de ingresar al sistema de información electrónica todos los días, a fin de obtener su constancia de consulta electrónica respectiva en un plazo máximo de dos días a partir de que el órgano jurisdiccional la hubiere enviado, salvo las determinaciones dictadas en el incidente de suspensión que será en el plazo de veinticuatro horas. Se entiende generada la constancia de consulta electrónica cuando el sistema de información electrónico produzca el aviso de la hora en que se recupere la determinación judicial correspondiente, contenida en el archivo electrónico.

"La iniciativa también establece medidas para evitar que la autoridad responsable, o bien, el quejoso o tercero perjudicado se abstengan de ingresar al sistema con el fin de no generar la constancia de consulta, para lo cual se propone facultar al órgano jurisdiccional para tener por hecha la notificación en esos casos, o bien, en asuntos que por su especial naturaleza así lo requieran, ordenar que las notificaciones se hagan por conducto del actuario, quien además, hará constar en el expediente cualquiera de las situaciones anteriores.

"Como se dijo anteriormente, uno de los principales aspectos que motivan este aspecto de la iniciativa es promover la simplificación de la actuación procesal tanto para los órganos jurisdiccionales como para los usuarios del sistema de impartición de justicia como una medida que contribuya a la desregulación. Por ello, se prevé que en aquellos asuntos en los que por su especial naturaleza, las autoridades responsables consideren que pudiera alterarse su normal funcionamiento, como por ejemplo en tratándose de altas cargas de trabajo debidamente justificadas por la presentación de demandas masivas -como sucedió respecto de la expedición de la Ley del ISSSTE-, podrán solicitar al órgano jurisdiccional la ampliación del término de la consulta. La resolución que recaiga a esta solicitud podrá ser recurrida a través del recurso de queja previsto en la propia Ley de Amparo.

"Finalmente, como un mecanismo complementario que permitirá la agilización del procedimiento y la forma en la que intervienen las autoridades señaladas como responsables en tratándose de amparo contra normas generales se establece que en el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá seña-



larlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios, con lo cual se pretende evitar la ociosa y costosa intervención de estas autoridades en el juicio que se ha venido desarrollando, aun cuando en la generalidad de los casos sus actos no son impugnados por vicios propios, sino por la simple circunstancia de intervenir en el proceso de formación de la ley y ser señaladas como autoridades responsables, a pesar de que, conforme a los criterios jurisprudenciales establecidos, carecen de legitimación para defender el contenido de la norma general que se impugne y aun concediéndose el amparo resulta ocioso pretender el cumplimiento de la sentencia por parte de estas autoridades.

"En congruencia con lo anterior, se propone señalar que, en tratándose de amparo contra normas generales, las autoridades que hubieren intervenido, únicamente rendirán informe previo cuando la impugnación refiera vicios propios de dichas autoridades. La omisión de la presentación de informe no dará lugar a sanción alguna, ni tampoco impedirá al órgano jurisdiccional que examine los actos referidos, si se advierte un motivo de inconstitucionalidad.

"Una hipótesis jurídica de naturaleza semejante se propone en tratándose del informe con justificación. De esta manera, y de forma complementaria al mecanismo de firma electrónica, la iniciativa propuesta en este rubro contribuye al ahorro de recursos."

77. Sobre esta base, se advierte que el legislador fue claro al establecer que la firma electrónica tiene los mismos efectos que la firma autógrafa; asimismo, indicó que, además de ser utilizada para presentar escritos electrónicos e ingresar al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación, conforme al cuarto y séptimo párrafo del artículo 3o. de la Ley de Amparo, sus bases y correcto funcionamiento sería materia de libre configuración en los acuerdos generales respectivos.

78. Así, la finalidad consistió en **simplificar la actuación procesal de los órganos jurisdiccionales y modernizar el sistema de impartición de justicia**, así como **promover la simplificación de la actuación procesal tanto para los órganos jurisdiccionales como para los usuarios del sistema de impartición de justicia como una medida que contribuya a la desregulación.**



1.1. Acuerdos Generales de la firma electrónica

79. En debida observancia al artículo 3o. de la Ley de Amparo, se emitió el Acuerdo General Conjunto Número 1/2013 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) y al expediente electrónico,¹¹ que, en lo conducente, prevé:

"**Artículo 2.** Para los efectos de este Acuerdo General Conjunto se entenderá por:

"...

"II. Certificado Intermedio: Certificado digital generado a partir del Certificado Raíz del Poder Judicial de la Federación con el cual se emiten los certificados de los usuarios finales;

"III. Certificado Raíz del Poder Judicial de la Federación: El certificado digital único emitido por la Unidad del Poder Judicial de la Federación para el Control de Certificación de Firmas, que sirve de base a la infraestructura de firma electrónica de los órganos del Poder Judicial de la Federación y da origen a los certificados intermedios, los que a su vez servirán para dar origen a los certificados digitales que emitan las unidades de certificación correspondientes;

"...

"V. FIREL: La Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación;

"...

"X. Unidad: La Unidad del Poder Judicial de la Federación para el Control de Certificación de Firmas; y,

¹¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de julio de dos mil trece.



"XI. Unidades de certificación: Las unidades administrativas de cada órgano del Poder Judicial de la Federación."

"Artículo 3. Se establece la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) como el instrumento a través del cual se ingresa al Sistema Electrónico para presentar medios de impugnación (demandas), enviar promociones y/o documentos, recibir comunicaciones, notificaciones y/o documentos oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados, **la cual producirá los mismos efectos que la firma autógrafa**, tomando en cuenta lo previsto en el artículo 3o. de la Ley de Amparo o en las disposiciones generales aplicables a los demás asuntos de la competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados."

"Artículo 4. Toda persona física, **incluyendo a los servidores públicos**, que pretenda tener acceso a la FIREL deberá obtener el certificado digital respectivo, conforme a lo siguiente:

"...

"d) El solicitante llenará un formulario con datos para su identificación, al cual deberá anexar digitalizados y visibles, en archivo electrónico, su identificación oficial (credencial para votar, pasaporte, credencial expedida por la Suprema Corte, por el Tribunal Electoral o por el consejo con resello autorizado, cédula profesional o cartilla del Servicio Militar), copia certificada del acta de nacimiento o, de la carta de naturalización o, del documento de identidad y viaje, así como su comprobante de domicilio;

"e) Enviada la solicitud para la obtención de un certificado digital de firma electrónica, previa revisión del formulario y la claridad de los anexos por el servidor público respectivo, el sistema de registro le entregará al solicitante un acuse de recibo que contenga el número de folio que le corresponda, así como fecha y hora para su presentación a la unidad respectiva;



"f) Realizado lo anterior, el solicitante acudirá a las unidades de atención establecidas por la Suprema Corte, el Tribunal Electoral o el Consejo, con el acuse de recibo señalado en el inciso anterior, así como con la documentación original que ingresó al sistema electrónico y proporcionará al servidor público designado por el área competente de los órganos del Poder Judicial de la Federación el número de folio del acuse mencionado y la dirección de correo electrónico proporcionada en la solicitud de la firma electrónica;

"g) El servidor público autorizado cotejará los archivos electrónicos de la documentación que obra en el sistema con la que le presenta físicamente el solicitante y, previo registro de los datos que requiera el lector biométrico con el que contará cada sitio de atención, en su caso, autorizará la emisión del respectivo certificado digital de firma electrónica;

"h) Otorgada la autorización mencionada en el inciso anterior, el sistema informático enviará un correo electrónico a la cuenta señalada por el solicitante, en el cual le indique que su firma electrónica certificada ha sido aprobada así como las indicaciones a seguir para la obtención del certificado digital correspondiente; ..."

"Artículo 5. Todas las demandas, promociones, recursos y cualquier escrito u oficio que envíen las partes en un juicio de amparo o en un diverso juicio de la competencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación deberán ir firmados mediante el uso de la FIREL.

"Para tal fin también podrá utilizarse un certificado digital de firma electrónica que hubiere emitido otro órgano del Estado, siempre y cuando el Poder Judicial de la Federación, a través de la unidad, haya celebrado convenio de coordinación para el reconocimiento de certificados digitales homologados en términos de lo previsto en la legislación aplicable, en la inteligencia de que para acceder al Sistema Electrónico será necesaria la verificación en línea de la vigencia de los certificados correspondientes, sin que las fallas en el sistema del órgano emisor del certificado respectivo puedan encuadrar en las referidas en el artículo 30, fracción III, de la Ley de Amparo o en las disposiciones generales aplicables a los demás asuntos de la competencia de la Suprema Corte, del Tribunal Electoral, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados.



"Los acuerdos, determinaciones, proveídos, resoluciones, sentencias, oficios y comunicaciones oficiales deberán ingresarse al Sistema Electrónico mediante el uso de la FIREL y deberán estar firmados electrónicamente por el servidor público que corresponda en términos de la normativa aplicable."

"Artículo 10. Los certificados digitales expedidos por las unidades de certificación, son el equivalente electrónico tanto de un documento de identidad como de una firma autógrafa que permite la identificación del usuario o del autor del documento en los sistemas electrónicos del Poder Judicial de la Federación y además son intransferibles, irrepetibles, personales y únicos, además de que su uso es responsabilidad exclusiva de la persona que los solicita y se le otorgan."

"Artículo 12. El expediente electrónico coincidirá íntegramente en su contenido con el expediente impreso que se lleva en los órganos jurisdiccionales, y será administrado desde el sistema electrónico de control de expedientes de cada órgano del Poder Judicial de la Federación.

"La Suprema Corte, el Tribunal Electoral y el Consejo, por conducto de sus órganos competentes, emitirán los manuales o instructivos que resulten necesarios para regular el ingreso y la consulta del expediente electrónico conforme a las siguientes bases:

"...

"b) Todo documento que ingrese a un expediente electrónico deberá ser firmado mediante un certificado digital de firma electrónica que cuente con los permisos necesarios para acceder a éste;

"...

"d) El expediente electrónico se integrará cronológicamente con las actuaciones judiciales, promociones y demás constancias que obren en el expediente impreso;

"e) El servidor público fedatario responsable de verificar la coincidencia de contenidos del expediente impreso y del electrónico deberá validar que toda



documentación recibida por vía electrónica se imprima y agregue al expediente impreso y que la documentación recibida en formato impreso se digitalice e ingrese al expediente electrónico respectivo.

"...

"g) Los documentos digitalizados ingresados a los sistemas electrónicos por los servidores públicos de los órganos del Poder Judicial de la Federación mediante el uso de certificados digitales de firma electrónica tendrán el mismo valor que los impresos;

"h) La firma electrónica autorizada a un servidor público del Poder Judicial de la Federación sólo le permitirá ingresar información a los expedientes electrónicos y consultar su contenido conforme a los permisos asignados en los términos de la normativa aplicable, en la inteligencia de que su uso indebido dará lugar al procedimiento y a las sanciones administrativas y penales aplicables que correspondan en términos de lo previsto, respectivamente, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en el Código Penal Federal;

"i) Los sistemas electrónicos de cada órgano del Poder Judicial de la Federación contarán con un módulo de intercomunicación entre sí. Dicho módulo se sujetará a las bases que establece el artículo 13 del presente Acuerdo General Conjunto; ..."

"Artículo 13. Los módulos para la intercomunicación de los órganos del Poder Judicial de la Federación a los que se hace referencia en el artículo 12, inciso i), del presente Acuerdo General Conjunto se sujetarán a las siguientes bases:

"...

"d) En la medida en que los documentos electrónicos y los mensajes de datos que cuenten con Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) producirán los mismos efectos que los firmados de forma autógrafa y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio que las disposiciones aplicables les otorgan a éstos, los módulos permitirán



que la remisión de aquéllos entre los órganos del Poder Judicial de la Federación se realice por regla general de forma electrónica y sólo por excepción de forma impresa. ..."

80. El ordenamiento en comento reproduce la definición legal de la firma electrónica, reiterando que produce los mismos efectos que la autógrafa, y enseguida establece que, para su obtención, los interesados **–incluyendo a los servidores públicos–** deberán generar el certificado digital que emiten las unidades administrativas de los órganos del Poder Judicial de la Federación, previa solicitud y llenado de un formulario con los datos para su identificación, acompañando las constancias en archivo electrónico relativas a su identificación oficial y acta de nacimiento, entre otros.

81. Además, cuando se refiere al uso que tiene de la firma electrónica, detalla que **los acuerdos, determinaciones, proveídos, resoluciones, sentencias, oficios y comunicaciones oficiales** deberán ingresarse al Sistema Electrónico mediante el uso de la firma electrónica y **estar firmados electrónicamente por el servidor público que corresponda.**

82. Se destaca que el certificado digital de firma electrónica equivale a un documento de identidad y a **una firma autógrafa** a través del cual permite la identificación del usuario o del autor del documento en los sistemas electrónicos del Poder Judicial de la Federación y, además, es intransferible, irrepetible, personal y único, y su uso es responsabilidad exclusiva de la persona a la que se le otorga.

83. Detalla que los **documentos digitalizados ingresados** a los sistemas electrónicos por los **servidores públicos** de los órganos del Poder Judicial de la Federación **mediante el uso de certificados digitales de firma electrónica tendrán el mismo valor que los impresos** y que la firma electrónica autorizada a un servidor público sólo le permitirá ingresar información a los expedientes electrónicos y consultar su contenido sobre los que tenga permiso.

84. Finalmente, indica que en **la medida en que los documentos electrónicos y los mensajes de datos que cuenten con firma electrónica producirán los mismos efectos que los firmados de forma autógrafa** y, en consecuencia,



tendrán el mismo valor probatorio que las disposiciones aplicables les otorgan a éstos.

85. Por su parte, el Acuerdo General Conjunto **1/2015** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación electrónica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal, reitera los aspectos detallados, haciendo las siguientes precisiones:

"CONSIDERANDO:

"...

"NOVENO.—En términos del artículo 3, párrafo segundo, de la Ley de Amparo la presentación electrónica de demandas, recursos y promociones, no sujeta a la tramitación del juicio de amparo en cualquiera de sus instancias a realizarse únicamente a través de esta vía, puesto que tal presentación es optativa y la interpretación de los **artículos 2o., párrafo segundo y 3o., párrafo sexto, de la citada ley, en relación con el diverso 63 del Código Federal de Procedimientos Civiles, permite concluir que la obligación de los órganos jurisdiccionales de hacer que el expediente electrónico e impreso coincidan íntegramente para la consulta de las partes, tomando en cuenta las constancias que deben integrar este último conforme a la normativa que al efecto se emita, se refiere al contenido de esas constancias, no a los signos que deben agregarse conforme al último de los numerales citados, máxime que la finalidad de éstos se cumple en el expediente electrónico mediante signos electrónicos diversos:**

"...

"Disposiciones generales

"Capítulo único

"Artículo 1. El presente Acuerdo General Conjunto tiene por objeto regular los sistemas tecnológicos que conforman el Sistema Electrónico del Poder Judicial



de la Federación para la tramitación del juicio de amparo de manera electrónica en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito del Poder Judicial de la Federación, a que se refiere la Ley de Amparo.

"Asimismo, tiene por objeto regular la utilización de los sistemas tecnológicos con los que cuenta el Consejo de la Judicatura Federal para la tramitación de los juicios de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal y las comunicaciones oficiales electrónicas."

"Artículo 2. Para los efectos de este acuerdo general conjunto, se entenderá por:

"...

"II. Certificado Digital de la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL): **El documento electrónico expedido por alguna de las autoridades certificadoras intermedias que asocia de manera segura y fiable la identidad del firmante con una llave pública, permitiendo con ello identificar quién es el autor o emisor de un documento electrónico remitido mediante el uso de la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación; ...**"

"Artículo 54. Las disposiciones contenidas en este título son aplicables únicamente en los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, así como en los Centros de Justicia Penal Federal y las áreas administrativas del CJF."

"Artículo 59. **En los servicios en línea que presta el CJF se utilizará la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación como firma electrónica o certificado digital institucional, emitida por la unidad, a través de las unidades de certificación de la SCJN, el CJF y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con el Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación y al expediente electrónico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de julio de dos mil trece.**"



"Artículo 76. El sistema generará un acuse de recepción electrónica en la que se señalarán los datos de identificación del asunto y de quien promueve, el archivo electrónico enviado, así como la hora y fecha de envío y recepción.

"Cada documento electrónico que se reciba contendrá en la parte final una evidencia criptográfica de la firma electrónica que mostrará el nombre del titular de la firma electrónica, si el certificado es reconocido por la unidad y si se encuentra vigente, datos que deberán tomarse en consideración por los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito para acordar lo correspondiente."

"Artículo 89. Los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito integrarán los expedientes electrónicos en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes y sus titulares serán los responsables de vigilar que el personal a su cargo digitalice oportunamente y de manera legible las constancias de los juicios de amparo que en su caso **se presenten de manera impresa y de la impresión de las que se presenten de forma electrónica, de conformidad con el artículo 3, párrafos quinto y séptimo, de la Ley de Amparo.**

"En la integración del expediente electrónico en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes se atenderá a lo establecido en el Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación y al expediente electrónico."

"Artículo 90. Los **secretarios de Acuerdos y demás servidores públicos fedatarios designados por los titulares de los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, darán fe en cada asunto que las promociones, documentos, autos y resoluciones coinciden en su totalidad en el expediente electrónico e impreso, de conformidad con los párrafos quinto y séptimo del artículo 3 de la Ley de Amparo.**"

"Artículo 92. No formarán parte del expediente electrónico y, por ende, no deberán digitalizarse, las copias de traslado, las hojas en blanco, folders, micas o cualquier tipo de material sin leyenda relevante alguna y de los que se aprecie que únicamente fueron presentados con la finalidad de proteger los documentos,



así como las copias presentadas como anexos por las partes, de los que se advierta que corresponden a actuaciones del propio Juzgado de Distrito o Tribunal de Circuito que evidentemente ya forman parte de los autos y los documentos anexos a los informes justificados que no resulten necesarios para sustentar una determinación judicial."

86. Cabe referir que las disposiciones correspondientes a los artículos 54 al 59 y 76 al 92, que se ubicaban dentro del título cuarto del referido Acuerdo General Conjunto, fueron derogadas por la entrada en vigor del Acuerdo General 12/2020¹² del Pleno de Consejo de la Judicatura Federal, puesto que atendiendo a las innovaciones tecnológicas y al uso de las herramientas informáticas en los últimos años, se consideró trascendente mejorar la regulación de su utilización dentro de los asuntos de la competencia de los órganos jurisdiccionales a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. Por tanto, fue sustituido por el capítulo tercero denominado "*de los servicios electrónicos del Consejo de la Judicatura Federal*".

87. No obstante, el contenido de ambas normativas, que para el caso es relevante, en su esencia y finalidad no se vio modificado, puesto que sólo atendió a mejorar la regulación de las herramientas tecnológicas para la tramitación del juicio de amparo y la integración del expediente electrónico.

88. En el considerando noveno, el Acuerdo General establece que de la interpretación de los artículos 2o., párrafo segundo, y 3o., párrafo sexto, de la Ley de Amparo en relación con el diverso 63 del Código Federal de Procedimientos Civiles, **la obligación de los órganos jurisdiccionales de hacer que el expediente electrónico e impreso coincidan íntegramente para la consulta de las partes, tomando en cuenta las constancias que deben integrar este último conforme a la normativa que al efecto se emita, se refiere al contenido de esas**

¹² Artículo transitorio **tercero**. Se deroga el título cuarto, de los servicios electrónicos del CJF, del "Acuerdo General Conjunto 1/2015 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, que regula los servicios tecnológicos relativos a la tramitación tecnológica del juicio de amparo, las comunicaciones oficiales y los procesos de oralidad penal en los Centros de Justicia Penal Federal". Dado que se trata de un acuerdo general conjunto, infórmese de esta determinación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



constancias, no a los signos que deben agregarse conforme al último de los numerales citados, máxime que la finalidad de éstos se cumple en el expediente electrónico mediante signos electrónicos diversos.

89. Señala que el certificado digital que emiten las unidades administrativas de los órganos del Poder Judicial de la Federación **asocia de manera segura y fiable la identidad del firmante con la firma electrónica, permitiendo con ello identificar quién es el autor o emisor de un documento electrónico.**

90. Asimismo, reitera que en los servicios en línea que presta el Consejo de la Judicatura Federal se utilizará la firma electrónica que establezca el Poder Judicial de la Federación en términos del Acuerdo General Conjunto Número 1/2013.

91. Al hacerlo, precisa que el sistema generará un acuse de recepción electrónica en la que se señalan los datos de identificación del asunto y quien promueve, el archivo electrónico enviado, así como la hora y fecha de envío y recepción. Asimismo, **que cada documento electrónico que se reciba contendrá en la parte final una evidencia criptográfica de la firma electrónica que mostrará el nombre del titular de la firma electrónica, si el certificado es reconocido por la unidad y si se encuentra vigente, datos que deberán tomarse en consideración por los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito para acordar lo correspondiente.**

92. De igual forma, replica la obligación que tienen los funcionarios de los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito al momento de integrar los expedientes electrónicos. Concretamente, se establece que los titulares serán los responsables de vigilar que el personal a su cargo digitalice oportunamente y de manera legible las constancias de los juicios de amparo que en su caso se presenten de manera impresa y de la impresión de las que se presenten de forma electrónica; esto, de conformidad con el artículo 3, párrafos quinto y séptimo, de la Ley de Amparo, así como en el Acuerdo General Conjunto Número 1/2013.

93. También, se reitera que los secretarios de Acuerdos y demás servidores públicos fedatarios designados por los titulares de los Juzgados de Distrito



y Tribunales de Circuito **darán fe en cada asunto que las promociones, documentos, autos y resoluciones coinciden en su totalidad en el expediente electrónico e impreso**, de conformidad con los párrafos quinto y séptimo del artículo 3 de la Ley de Amparo.

94. Finalmente, excluye de integrar el expediente electrónico, las copias de traslado, las hojas en blanco, folders, micas o cualquier tipo de material sin leyenda relevante alguna y de los que se aprecie que únicamente fueron presentados con la finalidad de proteger los documentos, así como las copias presentadas como anexos por las partes, de los que se advierta que corresponden a actuaciones del propio Juzgado de Distrito o Tribunal de Circuito que evidentemente ya forman parte de los autos y los documentos anexos a los informes justificados que no resulten necesarios para sustentar una determinación judicial.

1.2 Análisis de la firma electrónica

95. De todo lo anterior, se observa que en uso de la libertad de configuración, los acuerdos generales establecieron la firma electrónica tanto para los particulares como para los servidores públicos; y, para ello, le otorgaron el mismo alcance que la firma autógrafa, exigiendo que **los acuerdos, determinaciones, proveídos, resoluciones, sentencias, oficios y comunicaciones oficiales**, al ser ingresados al sistema electrónico mediante el uso de la firma electrónica, fueran **firmados electrónicamente por el servidor público que corresponda**.

96. Además, se indicó expresamente que cualquier documento ingresado por los **servidores públicos** de los órganos del Poder Judicial de la Federación **mediante la firma electrónica tuviera el mismo valor que los documentos impresos y produciría los mismos efectos**.

97. De igual forma, en uso de las facultades delegadas, se determinó que **la obligación de los órganos jurisdiccionales de hacer coincidir íntegramente el expediente electrónico con el impreso para la consulta de las partes se debía entender respecto del contenido de las constancias, no a los signos del expediente físico, pues su finalidad se cumple en el expediente electrónico mediante signos electrónicos diversos**.



98. Bajo esta lógica, **el certificado digital de firma electrónica (FIREL) constituye un elemento seguro y fiable que asocia la identidad del firmante permitiendo identificar al autor o emisor de un documento electrónico;** para lo cual, el documento electrónico debe contener en la parte final una evidencia criptográfica que mostrará el nombre del titular de la firma electrónica, si el certificado es reconocido por la unidad y si se encuentra vigente.

99. Considerando lo expuesto anteriormente, se puede afirmar que, de conformidad con el marco legal respectivo, el certificado digital de la Firma Electrónica del Poder Judicial de la Federación (FIREL), constituye –en formato electrónico– el equivalente a una firma autógrafa, por los efectos que produce y su función identificadora.

100. De manera que la firma electrónica de los servidores públicos de los órganos del Poder Judicial de la Federación equivale a su firma autógrafa, al asociar la identidad del funcionario firmante permitiendo identificar su autoría. Así que su uso por los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación dentro del expediente electrónico es válido, y cualquier documento ingresado **mediante certificados digitales de firma electrónica tendrá el mismo valor que los impresos.**

101. Se debe destacar que el Acuerdo General Conjunto 1/2015 claramente establece, conforme a sus facultades delegadas, que **la obligación de los órganos jurisdiccionales de hacer coincidir íntegramente el expediente electrónico con el impreso va en función del contenido y no de los signos físicos, lo que sin duda permite a la firma electrónica sustituir a la autógrafa, al ser un signo electrónico, fiable y seguro que vincula al autor con el documento.**

102. Si a lo anterior se adiciona que el motivo de la reforma fue proveer a los órganos jurisdiccionales un mecanismo para simplificar las actuaciones procesales y generar procesos constitucionales más ágiles, sobre todo en aquellas situaciones extraordinarias derivadas de la presentación masiva de demandas de amparo –tal como ocurrió en los asuntos de los que deriva la presente contradicción de tesis–, es posible **que los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación la utilicen dentro de las actuaciones y resoluciones judiciales que emitan.**



103. Asimismo, es relevante referir que, derivado de la pandemia mundial del virus SARS-CoV2 (COVID-19), el Poder Judicial de la Federación se vio obligado a reforzar el sistema electrónico creado desde la reforma a la Ley de Amparo para procurar que la impartición de justicia no se viera comprometida con las condiciones de contingencia.

104. Así, el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió el **Acuerdo General 12/2020** para regular la actuación de los órganos jurisdiccionales mediante herramientas tecnológicas para la impartición de justicia a nivel federal mientras se acatan las medidas de prevención necesarias para hacer frente a la referida contingencia.

105. En dicho instrumento normativo se estableció que, en la parte que interesa, mediante el Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación se permitiera realizar la promoción, trámite, consulta, **resolución** y notificación por vía electrónica, entre otros, de los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal. Para ello fue necesario que en el propio acuerdo se reconociera el mismo valor a la Firma Electrónica Certificada (FIREL) de la firma autógrafa, además de reconocerla como un instrumento utilizado tanto por los gobernados para su defensa en los procedimientos jurisdiccionales, como por el personal de los juzgados y tribunales.

106. Además, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el **Acuerdo General 9/2020**, en el cual se definió, de la misma manera que el acuerdo antes mencionado, la integración de los expedientes electrónico e impreso en los asuntos de su competencia, así como el uso del Sistema Electrónico de este Alto Tribunal, para la promoción, trámite, consulta, **resolución** y notificaciones, todo ello por vía electrónica.

107. En esa tesitura, este Alto Tribunal se avocó a regular las actuaciones y promociones realizadas por los gobernados mediante el uso de la FIREL y el acceso al expediente electrónico. No obstante, también se pretendió regular el rol del servidor público dentro del sistema electrónico en relación con los documentos que sean ingresados por los mismos haciendo uso de la FIREL.



108. Luego entonces, se tiene que la propia normativa del Consejo de la Judicatura Federal y este Alto Tribunal, a partir de la situación de contingencia sanitaria, se vieron en la necesidad de reforzar el reconocimiento a la utilización e importancia de las nuevas herramientas electrónicas, particularmente la Firma Electrónica Certificada, para impulsar una mejor impartición de justicia dentro de los órganos jurisdiccionales y así garantizar el adecuado acceso a la justicia para los gobernados, así como para facilitar la función jurisdiccional de los integrantes de los referidos órganos. Ello, sin importar las medidas de trabajo a distancia que se comenzaron a implementar dentro del Poder Judicial de la Federación.

109. Ahora bien, para el caso de las sentencias en amparo indirecto, el artículo 124 de la Ley de Amparo señala que la audiencia consta de tres períodos: el ofrecimiento de pruebas, la formulación de alegatos y el dictado de sentencia. De conformidad, con el artículo 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 2o. de la ley respectiva, las resoluciones judiciales se firmarán por el Juez y se autorizarán por el secretario.

110. De manera que, si la firma electrónica hace las veces de la firma autógrafa, bien puede sustituirla y ser incorporada, a través de su evidencia criptográfica, en el expediente físico. Por lo anterior, se concluye que **es válido que una sentencia de amparo indirecto sea firmada de manera electrónica por los servidores públicos que intervienen en su dictado, por lo que su utilización no implica una violación a las reglas del procedimiento ni amerita la reposición del mismo.**

2. Utilización de la representación gráfica de la evidencia criptográfica de la firma electrónica en el expediente físico

111. Como se dijo, conforme a los lineamientos que establecen los Acuerdos Generales Conjuntos 1/2013 y 1/2015, el uso de la firma electrónica exige generar una evidencia criptográfica que muestre el nombre del titular de la firma electrónica, si el certificado es reconocido por la unidad y si se encuentra vigente.



112. Conforme a ello, los funcionarios judiciales, sobre todo en un caso como el de la contradicción de tesis, pueden incorporar la representación gráfica de la evidencia criptográfica en el expediente físico para validar las firmas de la resolución judicial de mérito.

113. Como se indicó, dentro de las diversas obligaciones de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, está la de hacer coincidir totalmente el expediente físico con el electrónico, lo cual va en función de su contenido y no de los signos físicos; de manera que cuando generen un documento electrónico, éste se debe imprimir para agregarlo en el expediente físico, así como la evidencia criptográfica de la firma electrónica.

114. Por tanto, la impresión de la representación gráfica de la evidencia criptográfica, al ser un signo que valida el uso de la firma electrónica en un expediente por su autor, tiene el alcance para generar en el expediente físico los mismos efectos que la firma autógrafa; esto es, si la firma electrónica hace las veces de la firma autógrafa, bien puede sustituirla e incorporarse a través de su evidencia criptográfica en el expediente físico.

115. Para corroborar lo anterior, basta remitirse al segundo párrafo del artículo 19 del Acuerdo General Conjunto 1/2015, que se refiere a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ahí se indica que la representación gráfica de la evidencia criptográfica de la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación, fuera del órgano que la generó y la mantiene en resguardo, produce efectos de copia simple:

"Artículo 19. ...

"Las personas autorizadas para consultar un expediente electrónico podrán descargar en sus equipos de cómputo copia de las constancias que obren en aquél, incluyendo la representación gráfica de la evidencia criptográfica de la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación, utilizada para ingresar el documento respectivo al referido expediente; sin embargo, esos documentos electrónicos, en el caso de presentarse ante diversa instancia judicial, tendrán el valor de una copia simple, dado que la respectiva evidencia criptográfica se mantiene bajo resguardo del sistema electrónico de la SCJN."



116. Conforme a lo expuesto, si la evidencia criptográfica de la firma electrónica de un funcionario judicial se agrega al expediente físico que tiene bajo su conocimiento y resguardo, entonces válidamente puede utilizarla para representar su firma en un acto judicial.

117. De ahí que los Jueces y Magistrados del Poder Judicial de la Federación y los funcionarios judiciales competentes tienen la posibilidad de incorporar la evidencia criptográfica de su firma electrónica **en un expediente de su conocimiento, si el certificado es reconocido por la unidad y se encuentra vigente**, a fin de sustituir la firma autógrafa; esto, en términos del artículo 76 del citado acuerdo general conjunto:

"Artículo 76. El sistema generará un acuse de recepción electrónica en la que se señalarán los datos de identificación del asunto y de quien promueve, el archivo electrónico enviado, así como la hora y fecha de envío y recepción.

"Cada documento electrónico que se reciba contendrá en la parte final una evidencia criptográfica de la firma electrónica que mostrará el nombre del titular de la firma electrónica, si el certificado es reconocido por la unidad y si se encuentra vigente, **datos que deberán tomarse en consideración por los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito para acordar lo correspondiente.**"

118. Sin embargo, fuera del expediente en que se generó la firma electrónica, la representación gráfica de la evidencia criptográfica sólo tendrá el alcance de una copia simple, como se demostrará en el siguiente apartado.

2.1. La evidencia criptográfica debe ser generada para cada documento electrónico

119. Es importante establecer que la evidencia criptográfica se genera en función de cada acto jurídico, pues el uso de la firma electrónica –al igual que la autógrafa– plasma la voluntad en función de una actuación específica, lo que impide utilizarla de manera genérica.

120. De esta forma, tanto la firma autógrafa como la electrónica se erigen como signos o carácter de autoría de alguien que, al estar contenido en



documento o acto, se entienden vinculados con sus efectos jurídicos inherentes; esto es, va en función de un acto o resolución determinado.

121. Sirve de apoyo lo anterior, la siguiente jurisprudencia:

"ACTOS Y RESOLUCIONES JURISDICCIONALES. PARA DOTARLOS DE VALIDEZ E IDENTIFICAR AL FUNCIONARIO QUE INTERVINO EN SU EMISIÓN, BASTA CON QUE ÉSTE IMPRIMA SU FIRMA O RÚBRICA EN EL DOCUMENTO, SIEMPRE QUE SU NOMBRE, APELLIDOS Y CARGO PUEDAN IDENTIFICARSE EN DIVERSO APARTADO DE LA RESOLUCIÓN O DEL EXPEDIENTE DE QUE SE TRATE, INCLUSIVE POR OTROS MEDIOS. La firma se erige como signo, rúbrica o carácter de autoría de alguien que al estar contenido en determinado documento o acto, se entiende vinculado con sus efectos jurídicos inherentes. Bajo este contexto de función identificadora, para tener como autor de un documento a una persona determinada, su firma o rúbrica colocada al pie es idónea para identificarla; en ese sentido, se entiende que firma y rúbrica son la misma cosa, por tener éstas una función equivalente. Así, se concluye que para dotar de validez a un acto o una resolución jurisdiccionales y, además, para identificar al funcionario que intervino en su emisión, basta con que éste imprima su firma o rúbrica en el documento; de ahí que resulte innecesario que asiente su nombre, apellidos y cargo, al no ser elementos inherentes a ésta, siempre que estos datos puedan identificarse en diverso apartado de la resolución judicial, o del propio expediente, inclusive pudiera ser que a través de otros medios esta información sea determinable para las partes, para los fines que a sus intereses convenga, como pudiera ser denunciar cualquier conducta irregular en que presuntamente hubiesen incurrido los autores de la actuación judicial. Lo anterior, sin perjuicio de que cada entidad federativa en sus respectivas legislaciones, eventualmente, pueda establecer requisitos adicionales, tales como el nombre y el cargo de los funcionarios que intervienen en la emisión del acto."¹³

122. Por lo anterior, cada documento que se firme electrónicamente debe generar una representación gráfica independiente y no puede ser utilizada para

¹³ Décima Época. Registro digital: 2008788. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, materia común, tesis P./J. 7/2015 (10a.), página 5.



validar otro documento, ni tampoco su reproducción puede ser considerada como una actuación distinta.

123. Para ejemplificar lo anterior, basta comparar con algún documento en donde obre firma autógrafa, pues su validez se genera con el signo de su autor; de esta manera, si se quiere reproducir su contenido para generar otro documento, es necesario plasmar nuevamente la voluntad a través de la firma, ya que, de llegar a reproducirse, no sería un acto diferente, sino un duplicado del original.

124. De manera que, considerar lo contrario, esto es, que la firma electrónica pueda ser válida para la autenticidad de otro documento, implicaría darle un alcance a la voluntad del autor más allá de éste, dada su función identificadora.

125. Por ello, el uso de la misma representación gráfica de la evidencia criptográfica, como sucedió en los expedientes que dieron origen a las resoluciones materia de la contradicción, no puede ser admitido para demostrar que se tratan de sentencias distintas, firmadas electrónicamente por la Juez y el secretario, y sustituir la firma autógrafa.

126. Se afirma lo anterior debido a que en cada uno de esos expedientes se incorporó la misma evidencia criptográfica de la Juez titular y el secretario de Juzgado, por el cual se firmó el archivo 09490000158224840018018003.doc, el siete de noviembre de dos mil dieciséis, a las nueve veintisiete minutos con veinticuatro segundos, hora de la Ciudad de México, bajo las cadenas de firma que se emiten como huella al documento enviado: (Juez de Distrito) 13 df a3 32 fd 75 e8 30 29 78 db c3 1b be b8 b0 5f 77 46 25 7b cc 62 c3 84 b2 dd 2d 15 ef a4 4e 7b e2 67 b6 32 a9 e9 bb 8b 36 07 79 e2 df 5f 50 c6 49 ae d4 91 9f 23 e7 ee 33 a3 e4 ba 28 8f 6b ba 17 e4 d4 a9 4b 22 91 de 32 db 59 19 68 23 40 3f ce 82 f8 23 38 b0 85 50 31 99 9d 07 5c 2f 60 97 af 89 e1 a7 82 6c c0 6b 02 e9 41 f7 ff 4a d5 8b 42 72 3d 67 52 bb 1b 2b 62 e8 7d ba 79 69 86 76 3b 73 94 45 f4 d2 f6 1f e8 b7 4c 54 9e 83 55 65 c6 30 ae a6 af da c1 d3 b8 46 95 f2 97 3c be a3 04 40 92 67 75 20 6d 64 83 42 7b 0c 88 56 92 4a 69 c0 97 d2 a0 ed c3 5f 06 9b 20 15 86 ec d2 28 fe 0b fd 28 0d 5c 3b 63 f6 32 a3 ff ce 88 31 32 38 7d c5



24 b9 34 7a 75 63 1d 3f dd 35 97 a9 24 8a 11 23 44 fe bc f5 49 da 28 ff 63 68 3f 7a 50 96 e7 ec 06 48 69 c2 f1 0d 3e 6d 16 e5 53 e0; (Secretario) b2 bf 40 d1 da 68 c1 1f 2e b8 80 b5 b6 74 57 0d f9 7d 24 27 7a 47 f5 78 30 ba 82 fe 2a 87 2f f5 47 5e 79 75 56 21 7c 1d 9b 77 66 33 0e 0a 03 4d 13 d0 42 89 59 7a 39 f9 d6 e7 cd 66 1c 27 84 aa d6 2a d3 69 68 14 c6 a2 39 60 3a d7 6c 1c e8 42 51 e6 8f f9 a9 bb 7c 2d f0 83 a7 e1 ae 5c f0 63 0d a4 11 42 13 ba 8a 29 c0 e8 fc 22 e8 83 98 4d 3a 7d 00 0c c7 c0 10 40 6f 1f 91 9f 2a c0 8e 05 9d da 45 a9 03 9e d1 79 42 b4 d6 ee a0 8a 60 4e 3c 6e a3 ff e1 28 de 17 5b 8a f3 fb dc 17 22 65 a0 1a 7c f8 aa 29 bf 83 85 3d 6b 0c 39 f1 af 04 eb b9 c8 14 51 8e 20 58 94 9b 99 95 a8 a8 b3 7f 77 d7 5d 33 13 96 b2 be 6b dc ff 4c 5b 9d 2b 83 5d d8 69 e4 1d 34 17 3e 76 6f 5b 75 13 a7 43 3b 47 30 72 76 dc 88 d0 2b 36 65 84 7c f4 e9 5c ce 54 dc d3 9a b8 ed b7 bc 09 12 c7 95 1d 13 53.

127. La evidencia criptográfica se generó en un documento creado en el cuaderno varios 2/2016 relativo a los juicios de amparo atinentes a la temática de contabilidad electrónica, y su contenido fue reproducido, a manera de sentencia, en los cuatro asuntos que originaron la contradicción.

128. De ahí que, en tal caso, la firma de la Juez de Distrito y el secretario respecto a esas evidencias criptográficas únicamente tienen efectos para el cuaderno varios, a fin de validar la incorporación de dicho documento concreto; sin embargo, no tiene efectos para reproducirlo en otros expedientes, cuya tramitación es independiente.

129. El Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo en los términos de su artículo 61, establece que en todo acto del que se deba dejar constancia en autos, intervendrá el secretario y lo autorizará con su firma, hecha excepción de los encomendados a otros funcionarios; asimismo, en su artículo 219 dispone que las resoluciones judiciales se firmarán por el Juez, Magistrados o Ministros que las pronuncien, siendo autorizadas en todo caso, por el secretario.

"Artículo 61. En todo acto de que se deba dejar constancia en autos, intervendrá el secretario, y lo autorizará con su firma; hecha excepción de los encomendados a otros funcionarios."



"Artículo 219. En los casos en que no haya prevención especial de la ley, las resoluciones judiciales sólo expresarán el tribunal que las dicte, el lugar, la fecha y sus fundamentos legales, con la mayor brevedad, y la determinación judicial, **y se firmarán por el Juez, Magistrados o Ministros que las pronuncien, siendo autorizadas, en todo caso, por el secretario."**

130. Así, ante la falta de la evidencia criptográfica del documento electrónico en el acto jurídico específico, en este caso una sentencia, por haberse utilizado la representación gráfica cuyo origen se encuentra en otra actuación, se genera su invalidez; esto, al no cumplir el requisito formal a que hacen referencia los artículos 61 y 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria de la Ley de Amparo.

3. Emisión de una sentencia genérica para resolver distintos juicios de amparo con una temática similar

131. Para el caso, debe retomarse que en reiteradas ocasiones las Salas de este Alto Tribunal han distinguido las acepciones del vocablo "sentencia". Por una parte, se considera un acto jurídico procesal que emana de los agentes de la jurisdicción mediante la cual deciden la causa o controversia que es sometida a su conocimiento.

132. Como todo acto jurídico, implica la manifestación de la voluntad, que, en caso del juicio de amparo, puede corresponder a los Jueces, Magistrados o Ministros en ejercicio de sus atribuciones y deberes; esto, para llegar a una decisión dentro del procedimiento, lo que constituye la declaración que hace el juzgador respecto a determinada solución.

133. Como segunda acepción, se tiene la sentencia como documento la cual sólo es la representación del acto jurídico procesal; en otras palabras, es la prueba de la existencia de la resolución y no la sustancia jurídica.

134. Sirven de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia y tesis aislada emitida por la Cuarta Sala, de rubros y textos siguientes:



"SENTENCIA. INMUTABILIDAD DE LA, COMO ACTO JURÍDICO Y NO COMO DOCUMENTO. **La sentencia puede ser considerada como acto jurídico de decisión y como documento.** La sentencia, **acto jurídico, consiste en la declaración que hace el juzgador respecto a determinada solución,** en tanto que la sentencia **documento constituye tan sólo la representación de ese acto jurídico, de tal manera que la sentencia documento es sólo la prueba de la resolución, no su sustancia jurídica.** De ahí que el principio de la inmutabilidad de la sentencia sea aplicable única y exclusivamente a la sentencia como acto jurídico de decisión y no al documento que la representa. Consecuentemente, **siendo un deber del tribunal sentenciador velar por la exacta concordancia entre la sentencia documento y la sentencia acto jurídico,** en cumplimiento de tal deber debe corregirse el error que se haya cometido en la sentencia documento, para que ésta concuerde con el acto jurídico decisorio correspondiente."¹⁴

"SENTENCIA, NATURALEZA DE LA. Es de explorado derecho que la sentencia puede ser considerada como acto jurídico de decisión y como documento; que **la sentencia, acto jurídico, consiste en la manifestación de voluntad de los Jueces, Magistrados y Ministros, en ejercicio de sus atribuciones y de sus deberes, en el estudio de determinada solución,** en tanto que **la sentencia documento constituye tan sólo la representación del acto jurídico de decisión** de tal manera que, como afirma Eduardo J. Couture en sus estudios de derecho procesal, **la sentencia documento es sólo la prueba de la resolución, no su sustancia jurídica,** el retrato, no la persona. De aquí que el principio de la inmutabilidad de la sentencia sea aplicable única y exclusivamente, a la sentencia como acto jurídico y no al documento que la representa. Cualquiera que sea la oscuridad o falta de sindéresis de la sentencia documento, en tanto que sus resolutivos estén de acuerdo con el acta de votación no causan perjuicio al quejoso."¹⁵

135. De esta manera, el dictado de una sentencia constituye la decisión del juzgador con la que se resuelve un determinado procedimiento bajo su

¹⁴ Época: Séptima. Registro digital: 244766. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 24, Quinta Parte, materia común, página 32.

¹⁵ Época: Sexta. Registro digital: 801356. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XIV, Quinta Parte, materia común, página 144.



jurisdicción; por su parte, el documento "sentencia" es la representación de la solución, el cual debe ser acorde al acto jurídico.

136. En el caso de sentencias en el juicio de amparo, los artículos 73 y 74 de la ley de la materia establecen distintos requisitos sobre el documento en donde se plasma el acto jurídico decisorio:

"Artículo 73. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda."

"Artículo 74. La sentencia debe contener:

"I. La fijación clara y precisa del acto reclamado;

"II. El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios;

"III. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio;

"IV. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer;

"V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y,

"VI. Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto, norma u omisión por el que se conceda, niegue o sobresea el amparo y, cuando sea el caso, los efectos de la concesión en congruencia con la parte considerativa.

"El órgano jurisdiccional, de oficio podrá aclarar la sentencia ejecutoriada, solamente para corregir los posibles errores del documento a fin de que



concuere con la sentencia, acto jurídico decisorio, sin alterar las consideraciones esenciales de la misma."

137. Por lo anterior, el órgano judicial, de no advertir alguna cuestión de improcedencia, tiene la obligación de emitir una sentencia en cada uno de los asuntos que estén bajo su jurisdicción y plasmarlo a través de un documento en donde se ocupe de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que solicitaron el amparo, fijar clara y precisamente el acto reclamado, analizar sistemáticamente todos los conceptos de violación, valorar las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio, emitir las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye la decisión, así como los efectos o medidas en que se traduzca una eventual concesión del amparo, además de los puntos resolutivos; por ello, no es posible resolver varios de ellos mediante una sola resolución genérica.

138. La única manera que prevé la Ley de Amparo para ello es a través de la acumulación, la cual tiene una tramitación especial y previa. En los demás casos, la resolución en los juicios de amparo debe ser independiente e *individualizada*. Al respecto, es relevante la siguiente jurisprudencia de este Tribunal Pleno:

"ACUMULACIÓN DE JUICIOS DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDIMIENTO CUANDO SE ENCUENTRAN RADICADOS ANTE EL MISMO JUZGADOR FEDERAL. En el derecho procesal constitucional la acumulación obedece a la conexidad de dos o más litigios distintos, sometidos a procesos separados, pero vinculados por referirse al mismo acto reclamado, cuando el mismo quejoso promueva diversos juicios de amparo indirecto, reclamando un mismo acto, atribuible a distintas autoridades o cuando diversos quejosos impugnen, de las mismas autoridades, el mismo acto reclamado, con lo que se permite al juzgador resolverlos en una sola sentencia, evitando posibles contradicciones. Ante ello, si bien la Ley de Amparo vigente no prevé expresamente la acumulación de los juicios de amparo indirecto, debe tomarse en cuenta, por una parte, que de la exposición de motivos del proceso legislativo que precedió la emisión de ese ordenamiento se advierte que el legislador no pretendió suprimir la tramitación de los incidentes de acumulación sino, por el contrario, incorporarlos al régimen



general de sustanciación, en la vía incidental, de las cuestiones que surjan dentro del procedimiento que ameriten ese tratamiento y, por otra parte, que el Código Federal de Procedimientos Civiles es de aplicación supletoria a la Ley de Amparo cuando ésta no desarrolla o regula de manera insuficiente alguna institución jurídica. **En ese orden, cuando se pretenda acumular dos o más juicios de amparo indirecto, a petición de parte o de oficio, el juzgador que conozca de ellos, atendiendo a lo previsto en los artículos 66 y 67 de la Ley de Amparo, podrá resolver de plano o mediante el procedimiento incidental respectivo; en la inteligencia de que, en este último supuesto, dará vista a las partes por el plazo de 3 días para que manifiesten lo que a su interés convenga y ofrezcan las pruebas pertinentes sobre la conexidad de los litigios constitucionales o la ausencia de ésta; transcurrido el plazo, dentro de los 3 días siguientes celebrará audiencia en la cual, en su caso, se desahogarán las pruebas y se escucharán los alegatos de las partes; enseguida, en la misma audiencia, dictará la resolución correspondiente, ordenando la acumulación de los autos cuando lo estime pertinente atendiendo a lo previsto en el artículo 72 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria. En cambio, si los juicios que se pretende acumular se tramitan ante Juzgados de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito distintos, lo pertinente es acudir, además, a lo previsto al respecto en el referido código adjetivo federal.**"¹⁶

139. Así, la audiencia constitucional comprende los períodos de pruebas, alegatos y sentencia, teniendo la calidad de un mismo acto procesal; por tanto, no es válido emitir una sentencia general para asuntos formalmente desvinculados.

140. El documento que contenga la decisión en cada asunto debe representar el acto jurídico en concreto a fin de que se plasme la manifestación de voluntad del juzgador para solucionarlo; lo que implica que cada sentencia, de conformidad a los requerimientos que establece la propia Ley de Amparo, debe ser acorde con la demanda, ocupándose de los quejosos, actos reclamados,

¹⁶ Décima Época. Registro digital: 2009910. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, materia común, tesis P./J. 24/2015 (10a.), página 19.



autoridades responsables y conceptos de violación, pues constituyen un mismo acto jurídico con respecto a su audiencia constitucional, por lo que se impide utilizarla en otros juicios constitucionales.

141. Expuesto lo anterior, debe decirse que las sentencias sujetas a revisión por los Tribunales Colegiados reflejan el mismo contenido de un documento que fue firmado en el sistema electrónico por la Juez de Distrito y el secretario en el cuaderno varios 2/2016 en un momento determinado, relativo a los juicios de amparo atinentes a la temática de contabilidad electrónica.

142. El documento, replicado en los asuntos, no identifica a la parte quejosa, ni fija clara y precisamente los actos reclamados; asimismo considera como responsables a autoridades que no lo fueron y no hace un análisis sistemático de todos los conceptos de violación.

143. Por ello, aun cuando se pretendió utilizar como sentencia para resolver temáticas similares, se trata un mismo documento electrónico generado dentro de un expediente distinto a los juicios de amparo que dieron origen a la contradicción, reproducido en cada uno de ellos, bajo la misma evidencia criptográfica.

144. Por todo lo anterior, no puede considerarse como una sentencia en los términos expuestos, al no reflejar la decisión del juzgador en cada asunto, pues además de no cumplir con los requisitos de los artículos 73 y 74 de la Ley de Amparo, dada la integración que tiene la sentencia de amparo con respecto a la audiencia constitucional, no es posible que se utilice una para integrar varios juicios de amparo formalmente desvinculados, como sucedió en la especie; más cuando se emitió en un expediente ajeno.

145. Por todo lo expuesto, y de acuerdo con las consideraciones expresadas, deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, los criterios que sustenta este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a continuación:

FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (FIREL). LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ÓRGANOS DE



DICHO PODER PUEDEN UTILIZARLA EN SUSTITUCIÓN DE LA FIRMA AUTÓGRAFA DENTRO DE LAS ACTUACIONES Y RESOLUCIONES JUDICIALES QUE EMITAN.

Hechos: Al resolver recursos de revisión interpuestos contra sentencias de amparo indirecto que fueron firmadas electrónicamente por el Juez de Distrito y por el secretario, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes discrepan en cuanto a si dicha firma sustituye o no a la autógrafa y, en consecuencia, si la falta de esta última amerita la reposición del procedimiento.

Criterio jurídico: Los servidores públicos de los órganos del Poder Judicial de la Federación pueden utilizar la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) en sustitución de la autógrafa dentro de las actuaciones y resoluciones judiciales que emitan.

Justificación: De conformidad con el artículo 3o. de la Ley de Amparo, la firma electrónica tiene los mismos efectos que la firma autógrafa y debe ser utilizada por las partes para el envío de promociones y documentos, así como para ingresar y hacer uso del Sistema Electrónico del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, su uso no se agota en esos supuestos, pues el legislador determinó que sus bases y correcto funcionamiento fueran definidos mediante acuerdos generales. En uso de esa libertad configurativa, los Acuerdos Generales Conjuntos Números 1/2013 y 1/2015 establecieron la firma electrónica para los servidores públicos, otorgándole el mismo alcance que a la firma autógrafa, indicando que los acuerdos, determinaciones, proveídos, resoluciones, sentencias, oficios y comunicaciones oficiales deberán ingresarse al Sistema Electrónico y estar firmados electrónicamente por el servidor público que corresponda; también se estableció que los documentos digitalizados ingresados a los sistemas electrónicos por los servidores públicos de los órganos del Poder Judicial de la Federación mediante el uso de certificados digitales de firma electrónica tendrían el mismo valor que los impresos, y que la obligación de hacer coincidir íntegramente el expediente electrónico con el impreso, va en función del contenido y no de los signos físicos. Lo anterior, sin duda, permite que los servidores públicos utilicen la firma electrónica como alternativa a la autógrafa, al ser un signo electrónico fiable y seguro, que vincula al autor con el documento. Si a lo anterior se adiciona que uno de los motivos por los que se



introdujo a la nueva Ley de Amparo la posibilidad de tramitar electrónicamente juicios de amparo fue proveer a los órganos jurisdiccionales con un mecanismo para simplificar las actuaciones procesales y generar procesos constitucionales más ágiles –sobre todo en aquellas situaciones extraordinarias derivadas de la presentación masiva de demandas de amparo–, es posible que los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación utilicen la FIREL dentro de las actuaciones y resoluciones judiciales que emitan.

FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (FIREL). LA EVIDENCIA CRIPTOGRÁFICA PLASMADA EN LAS RESOLUCIONES AGREGADAS EN LOS EXPEDIENTES FÍSICOS, VALIDA EL USO DE AQUÉLLA POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS ÓRGANOS DE DICHO PODER ÚNICAMENTE EN EL DOCUMENTO EN QUE SE GENERÓ PARA UN EXPEDIENTE DETERMINADO.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes arribaron a criterios discrepantes en cuanto a si es posible agregar en el expediente físico la impresión de la evidencia criptográfica de una firma electrónica, para validar su uso y en sustitución de la firma autógrafa.

Criterio jurídico: Para efectos de la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) cada documento que firma electrónicamente un servidor público de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, debe generar una representación gráfica independiente –evidencia criptográfica– que no puede ser utilizada para validar otro documento y, por ende, tampoco su reproducción puede ser considerada como una actuación diversa.

Justificación: Tomando en cuenta que la firma electrónica hace las veces de la firma autógrafa, un servidor público puede sustituirla dentro de las actuaciones y resoluciones judiciales que emita. Para tal efecto, conforme a los lineamientos que establecen los Acuerdos Generales Conjuntos Números 1/2013 y 1/2015, su uso exige generar una evidencia criptográfica que muestre el nombre del titular de la firma electrónica, si el certificado es reconocido por la Unidad del Poder Judicial de la Federación para el Control de Certificación de Firmas y si se encuentra vigente, el cual debe ser incorporado al expediente físico junto con el



documento electrónico como evidencia de que sí fue firmado por el servidor público respectivo. Por lo tanto, la impresión de la representación gráfica de la evidencia criptográfica, al ser un signo que valida el uso de la firma electrónica en una resolución agregada a un expediente, tiene el alcance para generar en el expediente físico los mismos efectos que la firma autógrafa. De ahí que los Jueces y Magistrados del Poder Judicial de la Federación, así como los servidores públicos judiciales competentes, deben incorporar la evidencia criptográfica de su firma electrónica en los proveídos y en las diversas actuaciones que generen con ésta y que se agreguen en el expediente respectivo de su conocimiento en que se hubiera generado, a fin de sustituir la firma autógrafa; sin embargo, fuera del expediente al que se agregó la versión física de la resolución o actuación que se generó con la firma electrónica, la representación gráfica sólo tendrá el alcance de una copia simple, pues se genera en función de cada acto jurídico concreto.

FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (FIREL). TODO DOCUMENTO ELECTRÓNICO QUE SE FIRME A TRAVÉS DE ELLA, DEBE GENERAR UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA PROPIA, A FIN DE VINCULAR SU AUTORÍA Y PRODUCIR EFECTOS JURÍDICOS.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver recursos de revisión en amparo indirecto discreparon en cuanto a si la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación (FIREL) sustituye o no a la autógrafa; asimismo, al resolverse la contradicción de tesis, se advirtió que en una de las sentencias materia de los recursos de revisión que dieron lugar a los criterios discrepantes, se reprodujo la representación gráfica de una firma electrónica generada en un cuaderno varios.

Criterio jurídico: A pesar de que el uso de la firma electrónica como sustituto de la firma autógrafa es válido, resulta necesario que su representación gráfica se genere en cada documento electrónico que se incorpore, a fin de vincular su autoría y que pueda generar efectos jurídicos. De manera que dicha constancia no podrá ser utilizada para validar más de un documento, ni ese documento puede ser utilizado como una nueva actuación, pues de llegar a reproducirse, no crearía un acto diferente, sino un duplicado del original.



Justificación: Cada documento que se firme electrónicamente debe generar una representación gráfica independiente y no puede ser utilizada para validar otro documento, ni tampoco su reproducción puede ser considerada como una actuación distinta, pues implicaría darle un alcance a la voluntad del autor más allá de éste, dada su función identificadora. Para ejemplificar lo anterior, basta comparar con algún documento en donde obre una firma autógrafa, pues su validez se genera con el signo de su autor, de manera que si se quiere reproducir su contenido para generar otro documento, es necesario plasmar nuevamente la voluntad a través de la firma. Por el contrario, de llegar a reproducirse, no sería un acto diferente, sino un duplicado del original. En estos casos, ante la falta de la evidencia criptográfica del documento electrónico en el acto jurídico específico, una sentencia, por haberse utilizado la representación gráfica cuyo origen se encuentra en otra actuación, se genera su invalidez al no cumplir el requisito formal a que hacen referencia los artículos 61 y 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria de la Ley de Amparo.

SENTENCIA GENÉRICA. NO ES VÁLIDA PARA RESOLVER DISTINTOS JUICIOS DE AMPARO DESVINCULADOS ENTRE SÍ, AUNQUE LA TEMÁTICA PUEDA SER SIMILAR.

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes analizaron diversos recursos de revisión en los cuales el Juez de Distrito, para resolver juicios de amparo con temática similar, utilizó una sentencia genérica.

Criterio jurídico: No es válido emitir una sentencia genérica para resolver distintos juicios de amparo desvinculados entre sí, aunque la temática pueda ser similar.

Justificación: El dictado de una sentencia constituye la decisión del juzgador con la que se resuelve un determinado procedimiento bajo su jurisdicción; por otra parte, el documento "sentencia" es la representación de la solución, el cual debe ser acorde al acto jurídico. Luego, el juzgador de amparo, de no advertir alguna cuestión de improcedencia, tiene la obligación de emitir una sentencia en cada uno de los asuntos que estén bajo su jurisdicción y plasmarlo a



través de un documento en donde se ocupe, conforme a los artículos 73 y 74 de la Ley de Amparo, de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que solicitaron el amparo, así como de fijar clara y precisamente el acto reclamado, analizar sistemáticamente todos los conceptos de violación, valorar las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio, emitir las consideraciones y citar los fundamentos legales en que se apoye la decisión, así como los efectos o medidas en que se traduzca una eventual concesión del amparo, además de los puntos resolutivos; por ello, tratándose del juicio de amparo, no es posible resolver varios de éstos mediante una sola resolución genérica. La única manera que prevé la Ley de Amparo para ello, es a través de la acumulación, la cual tiene una tramitación especial y previa; en los demás casos, la resolución en los juicios de amparo debe ser independiente e individualizada. De esta forma, el documento que contenga la decisión en cada asunto debe representar el acto jurídico en concreto, a fin de que se plasme la manifestación de voluntad del juzgador para solucionarlo; lo que implica que cada sentencia, de conformidad a los requerimientos que establece la propia Ley de Amparo, debe ser acorde con la demanda, ocupándose de los quejosos, actos reclamados, autoridades responsables y conceptos de violación, pues constituyen un mismo acto jurídico con respecto a su audiencia constitucional y esto impide utilizarla en varios juicios constitucionales.

SENTENCIA DICTADA EN UN CUADERNO VARIOS. NO PUEDE SER UTILIZADA PARA RESOLVER DIVERSOS JUICIOS DE AMPARO, AUN CUANDO PUDIERAN COINCIDIR SOBRE UNA MISMA TEMÁTICA.

Hechos: Las sentencias sujetas a revisión que dieron origen a la contradicción de tesis, reprodujeron el contenido de un documento firmado en un cuaderno varios por el Juez de Distrito y por el secretario.

Criterio jurídico: No es válido utilizar una sentencia emitida en un cuaderno varios para resolver diversos juicios de amparo, aun cuando pudieran coincidir en su temática.

Justificación: El documento, replicado en dichos asuntos, no identifica a la parte quejosa, ni fija clara y precisamente los actos reclamados, asimismo consi-



dera como responsables a autoridades que no lo son y no hace un análisis sistemático de todos los conceptos de violación. Por ello, aun cuando se pretendió utilizar como sentencia para resolver temáticas similares, se trata de un mismo documento electrónico generado dentro de un expediente distinto a los juicios de amparo que dieron origen a la contradicción, reproducido en cada uno de ellos, con la misma evidencia criptográfica. Por lo anterior, no puede considerarse como una sentencia, al no reflejar la decisión del juzgador en cada asunto, pues además de no cumplir con los requisitos de los artículos 73 y 74 de la Ley de Amparo, dada la integración que tiene la sentencia de amparo con respecto a la audiencia constitucional, no es posible que se utilice una para integrar varios juicios de amparo formalmente desvinculados, como sucedió en la especie; más aún cuando se emitió en un expediente ajeno.

146. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 29/2018 se refiere, entre el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región (Primer Circuito) y el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región (Primer Circuito), en contra del criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región (Vigésimo Quinto Circuito) y el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región (Segundo Circuito).

SEGUNDO.—Deben prevalecer, con carácter de jurisprudencias, los criterios sustentados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de las tesis redactadas en la última parte del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo vigente.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.



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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al criterio que debe prevalecer. El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente en su parte tercera.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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

Nota: Los títulos y subtítulos a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a las tesis de jurisprudencia P./J. 6/2021 (11a.), P./J. 5/2021 (11a.), P./J. 7/2021 (11a.), P./J. 9/2021 (11a.) y P./J. 8/2021 (11a.), publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo I, diciembre de 2021, páginas 145, 147, 150, 193 y 195,



con números de registro digital: 2023942, 2023943, 2023944, 2023960 y 2023961, respectivamente.

La tesis aislada de rubro: "FIRMA, FALTA DE LA, EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO, DEL SECRETARIO QUE DEBA AUTORIZARLAS. INVALIDEZ." citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 223, con número de registro digital: 206537.

Las tesis aisladas de rubros: "SENTENCIA DE AMPARO DIRECTO. ES INVÁLIDA SI FALTA LA FIRMA DEL SECRETARIO DE ACUERDOS, DEBIÉNDOSE ORDENAR QUE SE SUBSANE LA IRREGULARIDAD." y "AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. CULMINA CUANDO SE DICTA LA SENTENCIA Y NO EN EL MOMENTO EN QUE SE CELEBRÓ Y SE DEJÓ EL ASUNTO PARA EMITIR RESOLUCIÓN." y de jurisprudencia: "SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA EN UNA CAUSA PENAL. LA FALTA DE FIRMA DEL JUEZ EN ELLA, CONDUCE A CONCEDER EL AMPARO PARA QUE SE SUBSANE TAL OMISIÓN, PUES ÉSTA IMPIDE CUALQUIER EXAMEN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA EMITIDA EN APELACIÓN (LEGISLACIONES APLICABLES DE LOS ESTADOS DE GUERRERO Y MICHOACÁN).", "FIRMA AUTÓGRAFA. TRATÁNDOSE DE ACTOS O RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS LA ANULACIÓN POR CARECER DE AQUÉLLA PUEDE SER CON O SIN DETERMINACIÓN DE EFECTOS." y "LAUDO. LA FALTA DE FIRMA DE ALGUNO DE LOS INTEGRANTES DE UN TRIBUNAL DE TRABAJO, CUANDO FUNCIONA EN JUNTA ESPECIAL O EN SALA, O DEL SECRETARIO QUE AUTORIZA Y DA FE, CONDUCE A DECLARAR DE OFICIO SU NULIDAD Y CONCEDER EL AMPARO PARA QUE SEA SUBSANADA TAL OMISIÓN, INDEPENDIEMENTE DE QUIÉN PROMUEVA LA DEMANDA." citadas en esta sentencia, aparecen publicadas con las claves 2a. CXLIX/99, 1a. VII/2000, 1a./J. 12/2010, P./J. 125/2004 y 2a./J. 147/2007 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos X, diciembre de 1999, página 409; XII, agosto de 2000, página 187; XXXI, mayo de 2010, página 764; XXI, enero de 2005, página 5; y XXXIII, abril de 2011, página 518, con números de registro digital: 192635, 191451, 164523, 179578 y 162347, respectivamente.

Las tesis aisladas: 1a. XVIII/2015 (10a.), 2a. V/2016 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 7/2015 (10a.) y P./J. 24/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 30 de enero de 2015 a las 9:20 horas, 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas, 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas y 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas, respectivamente.



IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. AL ANALIZAR SI SE ACTUALIZA POR CONSENTIMIENTO TÁCITO DEL ACTO RECLAMADO Y EFECTUAR EL CÁMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA EN LA QUE SE RECLAMA LA FALTA O EL ILEGAL EMPLAZAMIENTO A UN JUICIO ORDINARIO, NO PUEDE TOMARSE EN CONSIDERACIÓN EL LLAMAMIENTO REALIZADO AL QUEJOSO A UN JUICIO DE AMPARO PREVIO, COMO TERCERO INTERESADO, EN EL QUE LA NOTIFICACIÓN RESPECTIVA SE REALIZÓ CON UNA PERSONA DISTINTA POR CITATORIO Y POR LISTA, Y SE LE CORRIÓ TRASLADO CON CONSTANCIAS DE LAS QUE SE DESPRENDEN LA EXISTENCIA DEL JUICIO ORDINARIO, EL ÓRGANO JURISDICCIONAL ANTE EL QUE SE SIGUE Y LAS PARTES CONTENDIENTES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 86/2020. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA DEL NOVENO CIRCUITO. 13 DE JULIO DE 2021. UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LAS MINISTRAS Y LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: LUIS MAURICIO RANGEL ARGÜELLES.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **trece de julio de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante el cual se resuelve la contradicción de tesis 86/2020, sobre la denuncia planteada por los Magistrados del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, entre su criterio emitido al resolver el amparo en revisión laboral 325/2019 y el sustentado por el Pleno Especializado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver la contradicción



de tesis 1/2019; cuyo tema a dilucidar versa en determinar si se actualiza la causal de improcedencia por consentimiento tácito (prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo) cuando el quejoso reclama en un amparo indirecto, la falta de emplazamiento a un juicio ordinario, al tomarse como inicio del plazo para su promoción, su llamamiento como tercero interesado por medio de lista, en un juicio de amparo previo, relacionado con el mismo juicio ordinario.

1. **ANTECEDENTES. Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio recibido el veintisiete de febrero de dos mil veinte folio 14882-MINTER en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹ los Magistrados integrantes del **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito** denunciaron la posible contradicción de tesis entre el criterio resuelto por dicho tribunal al resolver el **amparo en revisión 325/2019**, y el emitido por el **Pleno Especializado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito**, al resolver la contradicción de tesis 1/2019, de la que derivó la jurisprudencia PC.IX.C.A. J/8 K (10a.), de rubro: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. EL PLAZO PARA PRESENTARLA, TRATÁNDOSE DEL TERCERO EXTRAÑO, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO REALIZADO POR LISTA EN UN DIVERSO JUICIO DE AMPARO EN EL QUE FIGURA COMO TERCERO INTERESADO."

2. **SEGUNDO.—Trámite de la denuncia de contradicción de tesis.** El Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo del cinco de marzo de dos mil veinte, admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis, la cual fue registrada bajo el expediente **86/2020**. Asimismo, ordenó solicitar a la presidencia del Pleno Especializado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, remitiera versión digitalizada del original o, en su caso, de la copia certificada de la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 1/2019 de su índice, así como el proveído en el que informe si el criterio sustentado en dicho asunto se encuentra vigente o, en caso de que se tenga por superado o abandonado, además de señalar las razones que sustenten las consideraciones respectivas, deberá remitir la versión digitalizada de la ejecutoria en la que sustente el nuevo criterio; de igual forma, ordenó que se remitieran los autos para su estudio a la Ministra Norma Lucía Piña

¹ Oficio de denuncia de contradicción de tesis, contenido en la contradicción de tesis 86/2020, del expediente electrónico.



Hernández, integrante del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

3. Por acuerdo del quince de julio de dos mil veinte,² el Ministro presidente de este Alto Tribunal, tuvo por recibida la documentación solicitada al Pleno Especializado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, así como el informe de que el criterio contendiente continuaba vigente y al considerar debidamente integrado el expediente, turnó los autos a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, a fin de elaborar el proyecto respectivo.

CONSIDERANDOS:

4. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la denuncia de contradicción de tesis atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con la fracción VII del punto segundo del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados **de distintos circuitos**³ y el tema de fondo es sobre materia común, pues consistirá en determinar si se actualiza la causal de improcedencia por consentimiento tácito (prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo) cuando el quejoso reclama en un amparo indirecto, la falta de emplazamiento a un juicio ordinario, al tomarse como inicio del plazo para su promoción, su llamamiento como tercero interesado por medio de lista, en un juicio de amparo previo, relacionado con el mismo juicio ordinario.⁴

² Acuerdo presidencial inicial (admisión), contenido en la contradicción de tesis 86/2020, del expediente electrónico.

³ Criterios del Quinto Tribunal Colegiado del **Décimo Quinto Circuito** y, del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del **Primer Circuito**; al resolver los recursos de queja: 13/2019 y 42/2019; y 351/2018, respectivamente.

⁴ Cobra aplicación la tesis P. I/2012 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, número de registro digital: 2000331, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA



5. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, que sustentaron uno de los criterios discrepantes, es decir, el derivado del amparo en revisión 325/2019.

6. TERCERO.—**Presupuesto para determinar la existencia de la contradicción de tesis.** La mecánica para abordar el análisis sobre la existencia de las contradicciones de tesis entre tribunales (este caso entre un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de Circuito) debe radicar en la necesidad de unificar criterios y no en la de comprobar que se reúnan una serie de características determinadas en los casos resueltos por los tribunales.⁵

7. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los tribunales; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados *–y no tanto los resultados que ellos arrojen–* con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas *–no necesariamente contradictorias en términos lógi-*

CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."

⁵ Sirve de sustento a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, número de registro digital: 164120.



cos— aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad.⁶

8. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes.

9. En esa guisa, para determinar la existencia de una contradicción de tesis es preciso que se cumplan con los siguientes requisitos:⁷

a. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que sea.

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

c. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

10. Además, la circunstancia de que los criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito implicados no constituyan jurisprudencia (como es el caso

⁶ Tesis 1a./J. 23/2010, emitida por esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, número de registro digital: 165076, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO."

⁷ Tesis 1a./J. 22/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, número de registro digital: 165077, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."



del emitido por el Tribunal Colegiado denunciante) no es obstáculo para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ocupe de la denuncia de la posible contradicción de tesis de que se trata, pues, a fin de que se determine su existencia, basta que se adopten criterios distintos al resolver sobre un mismo punto de derecho.⁸

11. Tampoco es necesario que las cuestiones fácticas que rodean los casos de los que emanan los criterios contendientes sean exactamente iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes y pueden ser sólo adyacentes, debiéndose privilegiar en tal supuesto, la función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.⁹

12. No es obstáculo para declarar existente la presente contradicción de tesis que los casos que se analizan deriven de distintos tipos de medios de impugnación –*amparo directo e indirecto*–¹⁰ convergen en un mismo punto jurídico que puede ser dilucidado a través de una contradicción de tesis.¹¹

⁸ Es aplicable a lo anterior, la tesis: P. L/94, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35, número de registro digital: 205420, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."

Asimismo, la jurisprudencia P./J. 27/2001 de este Tribunal Pleno (la cual resulta aplicable en términos de lo dispuesto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo vigente, al no oponerse al contenido de este ordenamiento), cuyo rubro es el siguiente: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, número de registro digital: 189998.

⁹ Tesis P. XLVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, número de registro digital: 166996, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."

¹⁰ Los tribunales contendientes analizan las consecuencias del emplazamiento como tercero interesado: El Tribunal Pleno en el amparo indirecto y el Tribunal Colegiado en el amparo directo. Sin embargo, **en ambos tipos de amparo**, con independencia de a quién corresponda realizar la diligencia respectiva (a los notificadores del tribunal responsable o a los del Juzgado de Distrito), **la notificación mediante previo citatorio y, su consecuente realización por lista** (que es la examinada por los tribunales en pugna) se cñe a lo establecido en el artículo 27, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo.

¹¹ Tesis aislada 2a. LXXXVII/2009, emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, agosto de 2009, página 223, número de registro digital: 166704, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE ORIGINARSE ENTRE CRITERIOS SUSTENTADOS UNO EN AMPARO DIRECTO Y OTRO EN INDIRECTO EN REVISIÓN."



13. CUARTO.—**Posturas contendientes.** Los órganos jurisdiccionales en confronta son el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito y el Pleno Especializado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, cuya ejecutoria y criterio jurisprudencial versaron sobre las cuestiones siguientes:

A. Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, al resolver el *amparo en revisión laboral 325/2019*:

- Ante el Juzgado Quinto de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, ***** **solicitó el amparo** y la protección de la Justicia Federal, contra el ilegal emplazamiento y el laudo, derivados de lo actuado en el procedimiento ordinario laboral seguido bajo el expediente ***** , ante la Junta Especial Tres, de la Local de Conciliación y Arbitraje, de la aludida ciudad. Demanda de amparo que fue admitida con el expediente ***** .

- Seguidos los trámites legales, mediante sentencia emitida el veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, emitió sentencia (sic) en el sentido de amparar por cuanto al emplazamiento y todo lo actuado en el aludido procedimiento ordinario laboral ***** .

- Inconforme con esa resolución, la tercero interesada ***** interpuso recurso de revisión, el que fue radicado bajo el expediente ***** , del índice del Tribunal Colegiado en comento.

- Al emitir la sentencia del recurso de revisión de mérito, precisó el tribunal que de los autos que integraban el juicio de amparo, se obtenía que la tercero interesada, a través de escrito presentado ante la Juez de Distrito, manifestó que se debía sobreseer el juicio, entre otras cuestiones, porque era extemporánea la demanda de amparo, derivado de que **el quejoso tuvo conocimiento del acto reclamado con motivo del juicio de amparo que promovió la tercero interesada en contra el primer laudo dictado en el controvertido de origen.**

- Que, derivado de tales manifestaciones, la Juez de Distrito solicitó se le remitiera copia certificada del emplazamiento efectuado a ***** , en el amparo directo promovido por la tercero interesada.



- Que en la sentencia recurrida, el Juez de Distrito analizó la aludida causal de improcedencia y la declaró infundada, al sostener que si bien la tercero interesada ***** , promovió el amparo directo ***** , contra el laudo de veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, dictado en el juicio laboral ***** , al cual fue emplazado el quejoso, como tercero interesado; sin embargo, tal emplazamiento fue para que ***** conociera del referido juicio de amparo; además, **no existía certeza de que conociera plenamente el juicio natural, porque el emplazamiento al juicio de amparo directo se realizó por medio de lista.**

- Que concluyó el Juez de amparo que **debía considerarse como fecha en que tuvo conocimiento de los actos impugnados, la que el quejoso manifestó en su demanda de amparo**, es decir, el catorce de junio de dos mil diecinueve.

- Que la inconforme manifestó que tal determinación era incorrecta, porque de los autos del juicio de origen se obtenía que el quejoso tuvo conocimiento del acto reclamado el treinta de noviembre del dos mil diecisiete, en que se le dejó citatorio, por conducto de ***** , y el cinco de diciembre del dos mil dieciocho, en que se verificó el emplazamiento al juicio de amparo directo ***** .

- Lo que –adujo el Tribunal Colegiado– era **infundado**, porque contrario a lo que indicaba la recurrente (tercero interesada), el hecho de que con motivo del juicio de amparo que promovió contra el laudo dictado el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, en el juicio laboral ***** , la autoridad responsable hubiera ordenado el emplazamiento del demandado en ese juicio y quejoso en el amparo del que derivaba esa revisión, y que esa diligencia hubiera iniciado el treinta de noviembre del dos mil diecisiete, a través de la entrega de citatorio y concluido el cinco de diciembre del dos mil diecisiete, con el emplazamiento por lista; **no demostraba de manera fehaciente que a partir de esa notificación, el quejoso se hubiera enterado de la existencia del juicio de origen y, por consecuencia, de los actos reclamados.**

- Lo anterior, **porque no se entendió de manera personal con el quejoso, ya que el citatorio fue recibido por quien dijo llamarse ******* y derivado de que el quejoso, no se presentó ante la autoridad responsable en el plazo de dos días que se le fijó, el emplazamiento se verificó por medio de lista.



• Por ello, no obstante que se hubiera adjuntado al citatorio que se le dejó con motivo del emplazamiento al juicio de amparo *********, copia de la demanda de amparo y del auto en el que la Junta responsable proveyó sobre su recepción, de los que se advierte el número del juicio laboral, la Junta que conoció del mismo y las partes de ese controvertido; **al no existir constancia de que el quejoso *******, **recibió esos documentos**, no se podía afirmar que a través de esa notificación tuvo conocimiento exacto y completo del juicio al que alegaba haber sido ilegalmente emplazado.

• **Al no haberse entendido ese llamamiento a juicio constitucional de manera personal con el quejoso, no era apto para demostrar de manera indudable que, con motivo de esa notificación, el solicitante de amparo hubiese tenido conocimiento de la existencia del juicio de origen y, por ende, del emplazamiento que reclama.**

• **Lo anterior, porque las causales de improcedencia deben estar plenamente acreditadas y no establecerse a través de presunciones**, por lo que, si de las constancias de autos no se advierte plenamente su justificación, como en el caso, no procede sobreseer en el juicio con base en un motivo de improcedencia no demostrado fehacientemente, sino que se debe analizar el fondo del asunto.

• Agregó que, máxime que en los autos del juicio de amparo *********, del índice de ese tribunal, no obraba constancia alguna de la que se advirtiera que al entonces tercero interesado *********, se le hubiera efectuado, a partir del emplazamiento, alguna notificación de manera personal, sino que todas las notificaciones se verificaron por estrados, derivado de que no se apersonó al juicio y, por ende, no había señalado domicilio para oír y recibir notificaciones; por lo que **no existía alguna constancia que pudiera indicar que con motivo de ese juicio constitucional, tuvo conocimiento de la existencia del juicio del que derivaban los actos materia de la sentencia que revisaba**, de manera previa a la fecha que se señaló en la demanda de amparo como aquella en la que el quejoso conoció de los actos reclamados.

B. **El Pleno en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito**, al resolver la **contradicción de tesis 1/2019**, de la que derivó la jurisprudencia PC.IX.C.A. J/8 K (10a.):



- Estimó que existía contradicción de criterios porque mientras uno de los tribunales contendientes determinó que el emplazamiento al quejoso, como tercero interesado en el juicio de amparo previo, en el que se le **corrió traslado con las copias de la demanda no era suficiente para evidenciar un conocimiento pleno y exacto del acto reclamado**. En cambio, el otro Tribunal Colegiado estimó que el emplazamiento en el que **se le corrieron copias de la demanda sí era suficiente para estimar que el quejoso tuvo conocimiento del acto reclamado** con anterioridad a la fecha que señaló en su demanda de amparo, **ya que conoció datos elementales pero suficientes que le hicieron posible atacar el acto reclamado**, con antelación.

- Enseguida, precisó que el punto de contradicción que se debía dilucidar era **si para el cómputo del plazo para la promoción del juicio de amparo donde el quejoso se ostentaba tercero extraño, debía considerarse que tuvo conocimiento del acto reclamado cuando fue emplazado por lista en un diverso juicio constitucional, con el carácter de tercero interesado habiéndosele corrido traslado con la demanda de amparo y, en ella, se insertaron los datos de los cuales se apreciaban las partes y bienes involucrados, los cuales evidenciaban que existía un juicio promovido en su contra, aun cuando no hubiera comparecido a aquel juicio constitucional**.

- Señaló que el quejoso tiene conocimiento de que existe un juicio seguido en su contra, con base en elementos que permiten identificar ese proceso, el órgano ante el cual se sigue, y las partes que figuran en él y, con mayor razón, los bienes que son afectados por las actuaciones ahí realizadas; entonces se encontraba en condiciones de promover el juicio de amparo a efecto de poder alegar y probar, que no había sido llamado a él o bien, lo fue ilegalmente.

- Por ello, ese conocimiento se adquiría válidamente cuando en un juicio de amparo distinto, en el que figurara como tercero interesado, el quejoso había sido emplazado y **se le han entregado documentos de los que pueda advertir que ha sido demandado, pues es en ese momento cuando tiene noticia cierta de que existen actos determinados que emanaron de una autoridad con funciones materialmente jurisdiccionales, que afectaban su patrimonio**.

- De ahí que el emplazamiento realizado en ese diverso juicio de amparo donde el quejoso era tercero interesado, **habiéndose entregado la copia de la**



demanda u otros anexos de los que se advirtiera con claridad la autoridad ante quien se sigue el juicio, las partes y el número de expediente, cuando menos, era un acto que permitía servir de base para efectuar el cómputo del plazo para promover el amparo contra todo lo actuado. Entonces, con independencia del tipo de notificación, lo importante es que el solicitante de amparo hubiera tenido conocimiento pleno por cualquier medio y así constara en autos, por ejemplo, como sucedía cuando el demandado se había enterado de los datos del juicio como se había precisado.

- Que pensar de otro modo y admitir que solamente el emplazamiento realizado directamente con el interesado tenía validez, implicaría desconocer el resto de las formas de notificación que la Ley de Amparo permitía.

- Agregó que, no reconocer que con la entrega de la copia de la demanda de amparo en una notificación formal, el quejoso que se ostentaba tercero extraño a juicio, tenía conocimiento de los datos del juicio que generaban los actos que le afectaban, podría traer como consecuencia la promoción desleal del juicio de amparo, o bien, que el cómputo para promover la demanda respectiva se realizara al arbitrio del quejoso, lo que carecía de sustento legal.

- Que no pasaba inadvertido que la pérdida del carácter de tercero extraño a juicio y la presentación extemporánea de la demanda daba lugar a causas de improcedencia distintas pues, en el primer caso, se estaba ante lo ordenado por el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el 107, fracción VI, aplicado en sentido contrario, mientras que el segundo estaba previsto en la fracción XIV, del primero de los artículos mencionados, todos de la Ley de Amparo.

- Sin embargo, que tal particularidad era relevante solamente en el caso de que el quejoso compareciera al juicio donde alegaba no fue llamado o lo fue ilegalmente, antes del dictado de la sentencia, y promoviera el amparo después de que hubieran transcurrido los quince días a aquel en que tuvo conocimiento del juicio seguido en su contra pues, en tal supuesto, debía prevalecer la primera de las causas de improcedencia indicadas, esto es, que ya no se trataba de un tercero extraño, debido a que podía defenderse en el curso del procedimiento ordinario.



- Finalmente, precisó que el hecho de que el quejoso (otrora tercero interesado) no hubiera comparecido a aquel diverso juicio de amparo donde fue emplazado, no traía como consecuencia concluir que no tenía conocimiento del juicio, pues ello ocurre a partir de que fue legalmente emplazado, sabiendo los datos del juicio donde figuraba como demandado.

- Contradicción de tesis de la que derivó la **jurisprudencia PC.IX.C.A. J/8 K (10a.)**, con registro digital: 2021280, correspondiente a la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 732, de rubro y texto siguientes:

"DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. EL PLAZO PARA PRESENTARLA, TRATÁNDOSE DEL TERCERO EXTRAÑO, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO REALIZADO POR LISTA EN UN DIVERSO JUICIO DE AMPARO EN EL QUE FIGURA COMO TERCERO INTERESADO. Por regla general, en el juicio de amparo promovido por quien se ostenta como tercero extraño, el acto reclamado consiste en el emplazamiento y todo lo actuado en el juicio natural. Ahora bien, en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 67/2013 (10a.), de título y subtítulo: 'PERSONA EXTRAÑA A JUICIO POR EQUIPARACIÓN. NO TIENE ESA CALIDAD EL QUEJOSO QUE CONOCE DE MANERA COMPLETA Y EXACTA LA EXISTENCIA DEL JUICIO AL QUE PRETENDE SER LLAMADO, AUNQUE NO HAYA COMPARECIDO A AQUÉL (ALCANCE DE LA JURISPRUDENCIA 3a./J. 18/92).' se determinó que, no es preciso que el quejoso tenga conocimiento íntegro de todas las actuaciones llevadas a cabo en el juicio en donde se le ha señalado como demandado para que pierda el carácter de tercero extraño, sino que debe comprobar que tuvo conocimiento completo y exacto del juicio seguido en su contra, pues en tal supuesto podrá acudir a éste e integrarse a la relación procesal. Esa línea argumentativa permite afirmar que el emplazamiento realizado al quejoso en un diverso juicio de amparo en que fungió como tercero interesado, puede servir de base para computar el plazo para la promoción de un nuevo juicio constitucional, siempre y cuando se le haya corrido traslado con la demanda de la que se adviertan el número de expediente, el órgano jurisdiccional ante el cual se sigue el juicio y las partes intervinientes, pues ello es suficiente para que conozca y reclame todas las actuaciones de ese proceso, sin que obste que aquel emplazamiento se haya realizado por lista, pues lo relevante es



que haya tenido conocimiento pleno de los datos mencionados. Pensar de otro modo y admitir que solamente el emplazamiento realizado directamente con el interesado tiene validez, implicaría desconocer el resto de las formas de notificación que la Ley de Amparo permite; además, no reconocer que con la entrega de la copia de la demanda de amparo en una notificación formal, el quejoso que se ostenta tercero extraño tiene conocimiento de los datos del juicio que genera los actos que le afectan, podría traer como consecuencia la promoción desleal del juicio de amparo, o bien, que el cómputo para presentar la demanda respectiva se realice al arbitrio del quejoso, lo que carece de sustento legal."

14. QUINTO.—**Existencia de la contradicción.** De acuerdo con lo anterior, este Tribunal Pleno considera que en el caso **hay elementos suficientes para sostener que existe la contradicción de tesis denunciada** entre el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito, al resolver el *amparo en revisión 325/2019*, y el Pleno en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver la *contradicción de tesis 1/2019*. Ello, con base en las siguientes consideraciones:

15. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales contendientes (un Tribunal Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado de Circuito), al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte en las resoluciones emitidas por los tribunales que participan en esta contradicción de tesis, tal como se verá a continuación.

16. El **Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito**, al resolver el *amparo en revisión 325/2019*, y analizar los agravios en los que se expuso que debía sobreseerse en el juicio en virtud de que la demanda de amparo resultaba extemporánea, precisó que el hecho de que al quejoso se le hubiera emplazado en un previo juicio de amparo como tercero interesado a través de la entrega de un citatorio, y la consecuente publicación por lista, no demostraba de manera fehaciente que a partir de esa notificación el quejoso se hubiera enterado de la existencia del juicio de origen y, por consecuencia, de los actos reclamados (ilegal emplazamiento y el laudo derivado de un procedimiento ordinario laboral); ello, en virtud de que el citatorio en comento había sido recibido por una persona distinta al quejoso.



17. Por lo que, al no haberse entendido ese llamamiento directamente con el entonces tercero interesado, no era apto para demostrar, de manera indudable, que con motivo de tal notificación, el solicitante de amparo hubiese tenido conocimiento de la existencia del juicio de origen y, por ende, del emplazamiento que reclamaba.

18. Lo anterior, porque las causales de improcedencia debían acreditarse plenamente y no establecerse a través de presunciones.

19. Por su parte el **Pleno en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito**, al resolver la *contradicción de tesis 1/2019*, fijó como punto a dilucidar si para el cómputo del plazo para la promoción del juicio de amparo donde el quejoso se ostentaba tercero extraño (a un juicio ordinario), debía considerarse que tuvo conocimiento del acto reclamado cuando fue emplazado por lista en un diverso juicio constitucional con el carácter de tercero interesado habiéndosele corrido traslado con la demanda de amparo (mediante citatorio previo) y, en ella, se insertaron los datos de los cuales se apreciaban las partes y bienes involucrados, los cuales evidenciaban que existía un juicio promovido en su contra, aun cuando no hubiera comparecido a aquel juicio constitucional.

20. La respuesta dada a la anterior interrogante fue que el emplazamiento realizado en ese diverso juicio de amparo donde el quejoso era tercero interesado, habiéndosele entregado la copia de la demanda u otros anexos de los que se advirtiera con claridad la autoridad ante quien se sigue el juicio, las partes y el número de expediente, cuando menos, era un acto que permitía servir de base para efectuar el cómputo del plazo para promover el amparo contra todo lo actuado.

21. Y agregó que pensar de otro modo y admitir que solamente el emplazamiento realizado directamente con el interesado tenía validez, implicaría desconocer el resto de las formas de notificación que la Ley de Amparo permitía.

22. De lo que se desprende que los tribunales en comento realizaron un ejercicio interpretativo, mediante el uso de su arbitrio judicial, consistente en determinar si el llamamiento realizado al quejoso en un previo juicio de amparo en el que fungió como tercero interesado efectuado por lista, porque la notificación



no pudo entenderse personalmente con el mismo, sino por citatorio con otra persona, podía servir de base para computar el plazo referente a la promoción de la demanda de amparo en que se reclamó el emplazamiento en un juicio ordinario y, de ahí, determinar si se actualizaba la causal de improcedencia por consentimiento tácito, por la presentación inoportuna de esa demanda.

23. Segundo requisito: razonamiento y diferendo de criterios interpretativos.

24. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el segundo requisito queda cumplido en el presente caso, ya que los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales contendientes giraron en torno a una misma cuestión jurídica, a saber: si el llamamiento realizado al quejoso, en un previo juicio de amparo en el que fungió como tercero interesado, efectuado por lista, porque la notificación no pudo entenderse personalmente con el mismo, sino por citatorio con otra persona, podía servir de base para computar el plazo referente a la promoción de la demanda de amparo en que se reclamó el emplazamiento en un juicio ordinario y, de ahí, determinar si se actualizaba la causal de improcedencia por consentimiento tácito, por la presentación inoportuna de esa demanda.

25. Al analizar la problemática planteada y llevar a cabo el ejercicio interpretativo, se advierte que ante la cuestión jurídica sometida a su conocimiento, los aludidos tribunales llegaron a conclusiones diferentes pues, mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito determinó que el citado llamamiento por lista del tercero interesado, en un previo juicio de amparo, no demostraba, de manera fehaciente, la actualización de la causal de improcedencia en comento porque, al no haberse entendido personalmente la notificación respectiva con dicho tercero, sino con una persona diversa (que recibió el citatorio), no podía considerarse que aquél hubiera tenido conocimiento pleno del juicio ordinario, cuyo emplazamiento reclamaba en un nuevo juicio de amparo.

26. Por su parte, el Pleno en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito sostuvo un criterio distinto, al haber estimado suficiente para el conocimiento del acto reclamado el referido llamamiento por lista al tercero interesado en que



se le hubiesen entregado documentos de los que pudiera advertir con claridad que había sido demandado en un juicio ordinario, pues en ese momento tenía noticia cierta de que existían actos determinados que emanaron de una autoridad con funciones materialmente jurisdiccionales, que afectaban su patrimonio. Criterio del que derivó la jurisprudencia P.C.IX.C.A. J/8 K (10a.), de título y subtítulo: "DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. EL PLAZO PARA PRESENTARLA, TRATÁNDOSE DEL TERCERO EXTRAÑO, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO REALIZADO POR LISTA EN UN DIVERSO JUICIO DE AMPARO EN EL QUE FIGURA COMO TERCERO INTERESADO."¹²

27. Cabe precisar que no fue motivo de diferendo si los **datos del juicio ordinario** que pudieran darse a conocer al momento del emplazamiento al juicio de amparo como tercero interesado (de los que sólo se desprendiera

¹² Corresponsiente a la Décima Época, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 73, Tomo X, diciembre de 2019, página 732, número de registro digital: 2021280, del texto siguiente:

"Por regla general, en el juicio de amparo promovido por quien se ostenta como tercero extraño, el acto reclamado consiste en el emplazamiento y todo lo actuado en el juicio natural. Ahora bien, en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 67/2013 (10a.), de título y subtítulo: 'PERSONA EXTRAÑA A JUICIO POR EQUIPARACIÓN. NO TIENE ESA CALIDAD EL QUEJOSO QUE CONOCE DE MANERA COMPLETA Y EXACTA LA EXISTENCIA DEL JUICIO AL QUE PRETENDE SER LLAMADO, AUNQUE NO HAYA COMPARECIDO A AQUÉL (ALCANCE DE LA JURISPRUDENCIA 3a./J. 18/92).' se determinó que, no es preciso que el quejoso tenga conocimiento íntegro de todas las actuaciones llevadas a cabo en el juicio en donde se le ha señalado como demandado para que pierda el carácter de tercero extraño, sino que debe comprobar que tuvo conocimiento completo y exacto del juicio seguido en su contra, pues en tal supuesto podrá acudir a éste e integrarse a la relación procesal. Esa línea argumentativa permite afirmar que el emplazamiento realizado al quejoso en un diverso juicio de amparo en que fungió como tercero interesado, puede servir de base para computar el plazo para la promoción de un nuevo juicio constitucional, siempre y cuando se le haya corrido traslado con la demanda de la que se adviertan el número de expediente, el órgano jurisdiccional ante el cual se sigue el juicio y las partes intervinientes, pues ello es suficiente para que conozca y reclame todas las actuaciones de ese proceso, sin que obste que aquel emplazamiento se haya realizado por lista, pues lo relevante es que haya tenido conocimiento pleno de los datos mencionados. Pensar de otro modo y admitir que solamente el emplazamiento realizado directamente con el interesado tiene validez, implicaría desconocer el resto de las formas de notificación que la Ley de Amparo permite; además, no reconocer que con la entrega de la copia de la demanda de amparo en una notificación formal, el quejoso que se ostenta tercero extraño tiene conocimiento de los datos del juicio que genera los actos que le afectan, podría traer como consecuencia la promoción desleal del juicio de amparo, o bien, que el cómputo para presentar la demanda respectiva se realice al arbitrio del quejoso, lo que carece de sustento legal."



la información del juicio ordinario correspondiente al número de expediente, el juzgado ante el que ha sido sustanciado y las partes que figuraban en el mismo, entre las que aparecía como demandado) eran o no suficientes para estimar que el quejoso tuvo conocimiento de emplazamiento reclamado o si ese conocimiento sólo podría tener lugar hasta tanto se impusiera de las constancias relativas a ese juicio ordinario en que obraran las diligencias respectivas.

28. No obstante, en aras de la seguridad jurídica y a efecto de dar solución completa a la problemática derivada de las posturas divergentes, también se abordará este último aspecto.¹³

29. Tercer requisito: elementos constitutivos de la hipótesis y surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción. A partir de todo lo anterior, se advierte que los puntos de vista del Tribunal Colegiado y el Pleno de Circuito contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, dan lugar a la formulación de una cuestión genuina consistente en dilucidar:

¿Para efectos del análisis de la causal de improcedencia prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo, respecto a la oportunidad de

¹³ Al respecto, resulta ilustrativa la tesis 2a. V/2016 (10a), emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 28, Tomo II, marzo de 2016, página 1292, número de registro digital: 2011246, de título, subtítulo y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. LA PROBABLE DIVERGENCIA DE CRITERIOS PRECISADA EN LA DENUNCIA RELATIVA, NO VINCULA AL PLENO O A LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN A CONSTREÑIRSE A LOS TÉRMINOS COMO SE PLANTEA NI AL PUNTO JURÍDICO ESPECÍFICO. La denuncia formulada por el legitimado para ello, en términos del artículo 227, fracciones I y II, de la Ley de Amparo, constituye un mero requisito de procedibilidad necesario para que el órgano competente examine los criterios contendientes y determine si existe o no disconformidad en las consideraciones relativas y, en su caso, emita la jurisprudencia que deba prevalecer, sin que el tema probablemente divergente señalado por el denunciante vincule al Pleno o a las Salas del Alto Tribunal a constreñirse a los términos como se plantea ni al punto jurídico específico, dado que el propósito formal de la denuncia queda satisfecho en la medida en que origina el trámite de la contradicción de tesis y justifica la legitimación correspondiente; además, por disposición expresa del diverso numeral 226, párrafo penúltimo, de la legislación citada, en los asuntos de esta naturaleza se faculta al órgano correspondiente para acoger uno de los criterios discrepantes; sustentar uno diverso; o declarar inexistente o sin materia la contradicción de tesis; con la única limitante de que la decisión se tomará por la mayoría de los Ministros integrantes."



la presentación de una demanda de amparo en que se reclame el emplazamiento a un juicio ordinario, podrá tomarse como inicio del cómputo respectivo el llamamiento realizado al quejoso en un anterior juicio de amparo en el que fungió como tercero interesado, en el que la notificación respectiva se realizó con una persona distinta, previo citatorio, por lista y en cuyos anexos con que se le corrió traslado pudo advertir la autoridad ante quien se siguió el juicio ordinario, las partes contendientes y el número de expediente?

30. SEXTO.—**Criterio que debe prevalecer.** En la especie, los tribunales contendientes analizaron los casos en que se reclamó en amparo indirecto el emplazamiento realizado al quejoso en un juicio ordinario y, al haberse invocado la causal de improcedencia relativa al consentimiento tácito del acto reclamado, examinaron si para determinar su oportunidad debía considerarse su llamamiento como tercero interesado en un anterior juicio de amparo, que fue realizado por lista, previo citatorio [en términos de lo dispuesto en el artículo 27, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo] que fue atendido por una persona diversa, a quien se le corrió traslado con diversos documentos de los que se podría desprender el juicio, el número de expediente y las partes contendientes.

31. Por ende, la materia de la contradicción de tesis se ciñe a determinar **si para efectos de la causal de improcedencia en mención, puede servir de base para el cómputo del plazo de la promoción de un juicio de amparo en que se reclame el emplazamiento a un juicio ordinario el llamamiento que le fue realizado como tercero interesado en un previo juicio de amparo efectuado por lista en las condiciones antes anotadas.**

32. Ahora bien, como una de las causas que generan la *inejercitabilidad* de la acción de amparo se encuentra la prevista en la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo,¹⁴ que deriva de no haber promovido la demanda de amparo en los plazos que señala dicho ordenamiento en sus numerales 17 y 18. Tales preceptos establecen textualmente lo siguiente:

¹⁴ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los **que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos.**



"Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

"I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de treinta días;

"II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años;

"III. Cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, en que será de siete años, contados a partir de que, de manera indubitable, la autoridad responsable notifique el acto a los grupos agrarios mencionados;

"IV. Cuando el acto reclamado implique peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales, en que podrá presentarse en cualquier tiempo."

"No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnada en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso.

"Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquel al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

"Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el capítulo respectivo a ese procedimiento; ..."



"**Artículo 18.** Los plazos a que se refiere el artículo anterior **se computarán** a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame **o a aquel en que haya tenido conocimiento** o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, salvo el caso de la fracción I del artículo anterior en el que se computará a partir del día de su entrada en vigor."

33. De los preceptos transcritos se desprende, en lo conducente, que el legislador previó un plazo general de quince días para la promoción de la demanda de amparo, con las excepciones específicas de treinta días, tratándose de leyes autoaplicativas o del procedimiento de extradición; ocho años, cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal que imponga pena de prisión; siete años, si el amparo se promueve contra actos que puedan ser violatorios de los derechos agrarios de los núcleos de población ejidal o comunal, y cualquier tiempo, cuando el acto reclamado implique peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 constitucional, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales.

34. Asimismo, se advierte que, salvo que se trate de normas generales autoaplicativas, el propio el legislador determinó tres supuestos a partir de los cuales debe comenzar a computarse ese plazo:

a. A partir del día siguiente a aquel en que surta efectos, conforme a la ley del acto, **la notificación** al quejoso del acto o resolución que reclame, o

b. A partir del día siguiente a aquel en que el quejoso **haya tenido conocimiento** del acto reclamado o de su ejecución; o,

c. A partir del día siguiente a aquel en que el quejoso **se ostente sabedor** del acto reclamado o de su ejecución.

35. De lo que se obtiene que la Ley de Amparo prevé como referente para iniciar el cómputo respectivo el momento en el cual el quejoso tiene noticia del



acto reclamado, bien sea por la notificación de este último o porque el propio quejoso tiene conocimiento o se ostenta sabedor del mismo o de su ejecución con la única salvedad de aquellos casos en que se reclame una norma general autoaplicativa, en que el plazo respectivo comenzará a partir del día de su entrada en vigor.

36. En este orden de ideas, el inicio del cómputo para la promoción del juicio de amparo debe contarse a partir del día siguiente a aquel en que se verifique cualquiera de las tres hipótesis identificadas en dicho precepto legal, de lo que se sigue que los mismos son excluyentes entre sí y no guardan orden de prelación alguno, por lo que, si el quejoso conoció el contenido del acto reclamado íntegramente con anterioridad a la fecha en que la autoridad responsable le notificó, el cómputo de los quince días que establece el referido artículo 18 debe realizarse a partir de que el quejoso tuvo pleno conocimiento del acto, sin importar el medio por el cual lo conoció.

37. Ahora bien, para efectos de la actualización de la causal de improcedencia en comento, relacionada con el **consentimiento tácito** del acto reclamado, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que **el conocimiento del acto reclamado y que sirve como base del cómputo del plazo para promover la demanda de amparo, debe estar probado de modo directo y no inferirse con base en presunciones**,¹⁵ esto es, se debe constatar fehacientemente que quien se duele de un acto de autoridad realmente ha estado en posibilidad de conocerlo, para hacer valer debidamente sus defensas a través de dicha demanda. Lineamiento que incluso guarda relación con lo preceptuado en el artículo 65 de la Ley de Amparo, que indica, en lo conducente, que el sobreseimiento (entre cuyas causales también se con-

¹⁵ Al respecto cabe observar la tesis de jurisprudencia 5, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Quinta Época, consultable en el *Apéndice* de 1995, Tomo VI, parte SCJN, Materia Común, página 6, número de registro digital: 393961, de rubro y texto: "ACTO RECLAMADO, CONOCIMIENTO DEL, COMO BASE DEL TÉRMINO PARA INTERPONER EL AMPARO. El conocimiento del acto reclamado por el quejoso y que sirve de base para el cómputo del término para la interposición del juicio de garantías, debe constar probado de modo directo y no inferirse a base de presunciones."



templa la improcedencia) sólo podrá decretarse cuando no exista duda de su actualización.¹⁶

38. En la especie, en los casos analizados por los tribunales contendientes, el quejoso promovió demanda de amparo, ostentándose como tercero extraño a juicio por equiparación, derivado de que alegó haberse enterado, una vez culminado el juicio ordinario, que fue señalado como parte demandada en la contienda, sin que se le hubiera emplazado a la misma, por lo que reclamó violación a su derecho fundamental de audiencia.

39. Sin embargo, para determinar el inicio del plazo para la promoción de la demanda respectiva, surgió la duda de precisar si para efectos del mismo debía o no tomarse como referencia el momento en que tuvo lugar el llamamiento del quejoso, pero en su calidad de tercero interesado, en un amparo previo, relacionado con el juicio ordinario en comento, sobre todo, si se consideraba que la diligencia de notificación respectiva se verificó con una persona diversa, por lo que fue realizada mediante la entrega de un citatorio previo, en que se corrió traslado con la demanda de amparo y algunos anexos, de los que el emplazado *pudo* obtener información sobre el aludido juicio ordinario, la autoridad ante quien se sustanciaba y las partes que formaban parte del mismo. Además de que, al no haber acudido el buscado al órgano jurisdiccional, en los dos días siguientes a la notificación, ésta se realizó por lista.

40. Por lo que se entiende que la aludida diligencia del emplazamiento al tercero interesado *–al margen de su legalidad–* se verificó en términos de lo establecido en el artículo 27, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 27. Las notificaciones personales se harán de acuerdo con las siguientes reglas:

¹⁶ **"Artículo 65. El sobreseimiento** no prejuzga sobre la constitucionalidad o legalidad del acto reclamado, ni sobre la responsabilidad de la autoridad responsable al ordenarlo o ejecutarlo y **solo (sic) podrá decretarse cuando no exista duda de su actualización."**



"l. Cuando obre en autos el domicilio de la persona, o se encuentre señalado uno para recibir notificaciones ubicado en el lugar en que resida el órgano jurisdiccional que conozca del juicio:

"a) El actuario buscará a la persona que deba ser notificada, se cerciorará de su identidad, le hará saber el órgano jurisdiccional que ordena la notificación y el número de expediente y le entregará copia autorizada de la resolución que se notifica y, en su caso, de los documentos a que se refiera dicha resolución. Si la persona se niega a recibir o a firmar la notificación, la negativa se asentará en autos y aquella se tendrá por hecha;

"b) Si no se encuentra a la persona que deba ser notificada, el actuario se cerciorará de que es el domicilio y le dejará citatorio para que, dentro de los dos días hábiles siguientes, acuda al órgano jurisdiccional a notificarse, especificándose el mismo y el número del expediente. El citatorio se dejará con la persona que se encuentre en el domicilio; si la persona por notificar no acude a la cita, la notificación se hará por lista; y por lista en una página electrónica." (Énfasis añadido)

41. De la porción normativa transcrita se advierte que, como presupuesto para realizar la notificación personal por lista en el domicilio que obre en autos o en el señalado para recibir notificaciones, si en la diligencia respectiva no se encuentra la persona buscada (en este caso el tercero interesado), previo aseguramiento del actuario de que es el domicilio, entregará citatorio a quien se encuentre en el mismo, para que el buscado, en un plazo de dos días hábiles, acuda al órgano jurisdiccional a notificarse y, de no hacerlo, se le realizará esa notificación tanto por lista, como por la que se publique en la página electrónica que corresponda.

42. Entonces, la cuestión a dilucidar radica en si para la configuración de la causal de improcedencia en comento, el que se hubiera realizado el emplazamiento en un juicio de amparo anterior, como tercero interesado, en los términos precisados, puede tenerse como el inicio del plazo para la promoción de la demanda de amparo, en que se reclame la falta o el ilegal emplazamiento en un juicio ordinario.



43. Pues bien, se estima que el llamamiento como tercero interesado, en las condiciones que han sido expuestas, no puede tenerse como referente para la fecha del **conocimiento del acto reclamado** y el consecuente inicio del plazo para la promoción de la demanda de amparo.

44. Previamente, debe aclararse que el supuesto del que debe partir el análisis sobre el inicio del cómputo respectivo es el relativo al **conocimiento** del acto reclamado y no el de **notificación** de dicho acto porque, para efectos de este último, no se reúnen las condiciones que prevé el artículo 18 de la Ley de Amparo,¹⁷ es decir, no se advierte que la notificación **sea la relativa al acto reclamado** y **tampoco conforme a la ley que rige el procedimiento del que emana ese acto**.

45. Así es, en el caso, la notificación como tercero interesado en un juicio de amparo previo *no es la relativa al acto reclamado en el amparo*, es decir, la del emplazamiento derivado de un juicio ordinario, pues sólo se trata del llamamiento al juicio de amparo con esa calidad de tercero interesado; tampoco se está en el caso de que *la notificación de mérito se realice conforme a la ley que rija el procedimiento del que emane el aludido juicio ordinario*, sino de acuerdo a la que es privativa del juicio de amparo, pues se sustenta en el numeral 27, fracción I, inciso b), de la ley de la materia.

46. Lo que **no implica ni desconocer el sistema normativo que prevé la Ley de Amparo para la realización de las notificaciones correspondientes ni cuestionar su validez**, sino que solamente da noticia de que las notificaciones realizadas en los términos mencionados **sólo surtirían efectos para efectos de la tramitación del juicio de amparo**, lo que en el caso en examen, se reduciría a tener por realizado el emplazamiento del tercero interesado a dicho juicio constitucional, cuestión que es distinta a los alcances de esa misma diligencia pero **para efectos del juicio ordinario** (cuya falta de emplazamiento se reclame).

¹⁷ "Artículo 18. Los plazos a que se refiere el artículo anterior se computarán a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos, **conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso del acto o resolución que reclame** o a aquel en que haya tenido conocimiento o se ostente sabedor del acto reclamado o de su ejecución, salvo el caso de la fracción I del artículo anterior en el que se computará a partir del día de su entrada en vigor."



47. Entonces, en lo que es materia de la presente contradicción, sólo debe tomarse como presupuesto para el cómputo de la demanda de amparo en que se reclama el emplazamiento al **juicio ordinario** la fecha en que el quejoso **tuvo conocimiento** del mismo, lo que sólo implica, derivado de lo anterior, prescindir del análisis de los *alcances normativos* del supuesto de **notificación** personal previsto en el arábigo 27, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo y únicamente centrarnos en analizar las *condiciones fácticas sobre la certeza de ese conocimiento* del juicio natural y que acontecen al momento de realizarse las diligencias para llamar a juicio de amparo al tercero interesado en las circunstancias precisadas.

48. En los asuntos materia de la contradicción se expuso el caso en que, al momento en que tuvo verificativo la diligencia de mérito, a la persona que atendió el citatorio, esto es, a la persona distinta del tercero interesado que se pretendió emplazar, se le corrió traslado con la demanda de amparo y demás anexos **de los que podían desprenderse los datos del juicio ordinario (del que se hizo derivar el reclamo del emplazamiento), la autoridad que conoció del mismo, las partes contendientes y los bienes afectados.**

49. Cabe precisar que lo anterior aconteció no obstante que, acorde a lo previsto en el artículo 27, fracción I, inciso b), a la entrega del citatorio no se precisa que deba correrse traslado de las constancias antes indicadas, pues es suficiente que en ese citatorio se especifique el órgano jurisdiccional al que debe acudir el buscado y el número de expediente, pero del juicio de amparo correspondiente. Sin embargo, como se expuso, se prescinde de cuestionar la validez de la notificación de mérito y sólo cabe el examen de los aspectos fácticos que han sido indicados.

50. En ese orden de ideas, respecto al presupuesto de **conocimiento del acto reclamado** para efectos del plazo de promoción de la demanda de amparo, debe tenerse presente que este Tribunal Pleno al resolver la **contradicción de tesis 57/2008 PL**,¹⁸ determinó que **el conocimiento que puede dar lugar al inicio**

¹⁸ Resuelto el veintidós de junio de dos mil diez. Mayoría de siete votos. Disidentes: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.



del plazo para la presentación de la demanda de amparo es aquel que resulte completo.

51. En la aludida contradicción de tesis el punto a dilucidar fue: si el inicio del plazo para promover el juicio de amparo contra un acto que legalmente debía notificarse podía o no iniciar cuando, antes de dicha notificación, el quejoso tenía conocimiento fehaciente del acto reclamado, en términos del artículo 21 de la Ley de Amparo abrogada.¹⁹

52. Se adujo que el quejoso no tenía por qué esperar a que la autoridad responsable le notificara formalmente el acto reclamado para que pudiera soli-

De la contradicción de tesis en comentario, derivó la jurisprudencia P./J. 115/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 5, número de registro digital: 163172, de rubro y texto:

"DEMANDA DE AMPARO. EL PLAZO PARA PROMOVERLA DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE EL QUEJOSO TUVO CONOCIMIENTO COMPLETO DEL ACTO RECLAMADO POR CUALQUIER MEDIO CON ANTERIORIDAD A LA FECHA EN LA QUE LA RESPONSABLE SE LO NOTIFICÓ. Conforme al artículo 21 de la Ley de Amparo, el plazo para promover la demanda de garantías será de 15 días y se contará desde el siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se haya ostentado sabedor de los referidos actos, bastando en este último caso que así lo exponga en la demanda para que, si no existe prueba en contrario, la fecha de su propio reconocimiento constituya el punto de partida para determinar la oportunidad de su escrito. Esto significa que el quejoso no tiene por qué esperar a que la autoridad responsable le notifique formalmente el acto reclamado para que pueda solicitar la protección de la Justicia Federal, pues si ya tuvo conocimiento por otros medios de su existencia, no debe limitársele el acceso a los tribunales cuando puede impugnarlo en la vía de amparo. Lo anterior se corrobora con el artículo 166, fracción V, del ordenamiento legal citado, el cual prevé que en la demanda de amparo directo debe señalarse la fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que el quejoso haya tenido conocimiento de la resolución reclamada; enunciado este último que reitera el derecho del quejoso de promover el juicio de amparo antes de que la responsable le notifique formalmente el fallo decisivo, cuando lo conoce por alguna causa ajena a la diligencia judicial con que se le debió dar noticia oficial de su contenido. En congruencia con lo anterior, si existe en autos prueba fehaciente de que el quejoso tuvo acceso al contenido completo del acto reclamado con anterioridad a la fecha en la que la responsable se lo notificó, debe contabilizarse la oportunidad de la demanda a partir de la primera fecha, pues sería ilógico permitirle, por un lado, la promoción anticipada del juicio cuando afirme que tuvo conocimiento del acto reclamado previamente a su notificación, pero, por otro, soslayar el mismo hecho cuando el juzgador o las demás partes sean quienes adviertan que así aconteció y que tal conocimiento se pretende ocultar."

¹⁹ En dicho criterio si bien se interpretó el artículo 21 de la Ley de Amparo abrogada, sigue rigiendo al caso, conforme a lo dispuesto en el artículo sexto transitorio del decreto mediante el que se expidió la Ley de Amparo vigente, en virtud de que tal precepto es de contenido similar al numeral 18, de este último ordenamiento, que nos ocupa.



citar la protección de la Justicia Federal, debido a que no podía limitársele el acceso a los tribunales federales cuando tenía conocimiento, por cualquier otro medio, de un acto que le deparara perjuicio y, por ende, se encontraba en aptitud de instaurar la vía constitucional.

53. Es decir, si el particular tenía conocimiento, previamente a la notificación que ordenaba la ley que rige el acto reclamado, a través de cualquier otro medio, como podía ser el momento en que hubiese recibido copias del mismo era válido que, a partir de ese momento, iniciara el cómputo del plazo para la presentación del juicio de amparo ***siempre y cuando se acreditara plenamente que el quejoso conoció de manera completa el acto reclamado.***

54. En ese mismo sentido, en cuanto a qué debe entenderse como ***conocimiento completo del acto reclamado***, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 32/2000-PS, analizó lo establecido por el artículo 21 de la Ley de Amparo abrogada,²⁰ respecto al momento en que se tiene ***conocimiento del acto reclamado***, para el inicio del plazo de quince días para promover la demanda de amparo.²¹

²⁰ Criterio que sigue cobrando vigencia, en términos del artículo sexto transitorio del decreto por el que se expidió la Ley de Amparo vigente, dada la similitud que existe entre el citado artículo 21 de la Ley de Amparo abrogada, con el 18 de la ley vigente.

²¹ Resuelta el cinco de junio de dos mil dos. Por unanimidad de cinco votos de los Ministros: presidente Juan N. Silva Meza, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Del que emanó la jurisprudencia 1a./J. 42/2002, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, página 5, número de registro digital: 186084, de rubro y texto:

"ACTO RECLAMADO. DEBE TENERSE POR CONOCIDO DESDE EL MOMENTO EN QUE SE RECIBEN LAS COPIAS SOLICITADAS A LA AUTORIDAD RESPONSABLE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que conforme al espíritu que informa el artículo 21 de la Ley de Amparo, el momento en que el quejoso tuvo conocimiento del acto reclamado debe constar probado de modo directo y no inferirse a base de presunciones. En congruencia con lo anterior, se concluye que no es sino hasta el momento en que el particular recibe las copias solicitadas ante la autoridad responsable, con la finalidad de promover el juicio de garantías, cuando puede entenderse que tuvo un conocimiento directo, exacto y completo del acto reclamado, pues es hasta entonces que puede tenerse la certeza de que el particular conoció en su integridad los actos que estima le son violatorios de garantías y, por tanto, es esa fecha la que debe tomarse como base para el cómputo del término que establece el artículo 21 de la ley citada. De lo contrario, el hecho de que se presuma que con la simple solicitud de copias el quejoso ya tenía conocimiento pleno del acto reclamado, podría ocasionar que el término para la presentación de la demanda empezara a correr antes de que hubiera tenido conocimiento íntegro del acto reclamado, con lo que se limitaría



55. En ese asunto, la cuestión a esclarecer fue: si el conocimiento del acto debía entenderse a partir de que se solicitaron copias a la autoridad responsable que contuvieran el acto reclamado o hasta que las mismas fueran recibidas por el quejoso.

56. Se precisó que, de acuerdo con el espíritu que informaba el citado precepto, el conocimiento del acto reclamado por parte del quejoso, y que servía como base para el cómputo del plazo de quince días para la promoción del juicio de amparo, ***debía constar probado de modo directo y no inferirse con base en presunciones.***

57. Que la interpretación de lo previsto en el artículo 21 de la Ley de Amparo abrogada consistía en que ***debía quedar plenamente probado el momento en que el particular tuvo conocimiento directo, exacto y completo del acto reclamado*** pues, de lo contrario, se estaba partiendo de la presunción de que el particular tuvo conocimiento del acto en determinada fecha sin que tal circunstancia constara fehacientemente.

58. Se aclaró que el hecho de que pudieran existir indicios y presunciones de los cuales podría derivar que el particular tuvo conocimiento de los actos reclamados en determinada fecha no era bastante para tener por probada plenamente la circunstancia de que el quejoso tuvo conocimiento de los actos impugnados en su demanda con una anticipación mayor a la de quince días que señalaba la Ley de Amparo.

59. Por otro lado, se indicó que ***el hecho de que el particular tuviera un conocimiento del acto de manera directa, exacta y completa***, le daba la posibilidad de que pudiera impugnar el acto vía amparo, teniendo todos los elementos necesarios para poder atacar en su integridad los vicios de que considerara adolecía y así defender sus derechos, de lo contrario, podría darse el caso de que careciera de información para poder hacerlo.

el plazo que tiene el particular para formular su demanda y defender sus derechos, lo cual se traduciría en una denegación de impartición de justicia y se rompería incluso con el equilibrio procesal al limitarle su posibilidad de defensa."



60. De lo que se concluyó que no era sino hasta el momento en que el particular recibía las copias solicitadas, con la finalidad de promover el juicio de amparo, que se podía entender que **tuvo un directo, exacto y completo conocimiento del acto reclamado**, pues hasta ese momento se pudo tener la certeza de que el particular hubiera conocido en su integridad los actos que estimaba le eran violatorios de derechos fundamentales y, por tanto, ésta era la fecha que debía tomarse como base para el cómputo que establecía el artículo 21, de la Ley de Amparo abrogada.

61. Y se agregó que no podía considerarse que a partir de la fecha en que se hizo la simple solicitud de las copias el quejoso tuviera pleno conocimiento del acto reclamado para los efectos del juicio de amparo, toda vez que en ese momento únicamente se podía presumir que el particular sabía que fue parte de un juicio, cuáles eran los datos de identificación y, tal vez, alguna de las autoridades señaladas como responsables; sin embargo, **no se podía asegurar que conociera todos y cada uno de los datos necesarios para defender sus derechos**, por lo que se estaría partiendo de la presunción de que los conoce, cuando, en realidad, no fue sino hasta que las recibió que verdaderamente se percató de que se estaban violando sus derechos fundamentales y que estuvo en la posibilidad real de defenderlos.

62. De lo antes expuesto, se desprende una serie de parámetros para dar la solución conducente:

i. El supuesto del que se debe partir para determinar el inicio del cómputo respectivo es el relativo al **conocimiento** del acto reclamado y no en el **notificación** de dicho acto porque la notificación como tercero interesado que nos ocupa no es la relativa al acto reclamado en el amparo, es decir, al emplazamiento en el juicio ordinario, ni tampoco es conforme a la ley que rige el procedimiento del que emana el juicio ordinario, pues se sustenta en el numeral 27, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo.

ii. El *conocimiento del acto reclamado* y que sirve como base del cómputo del plazo para promover la demanda de amparo **debe estar probado de modo directo y no inferirse con base en presunciones**.

iii. El *conocimiento* que puede dar lugar al inicio del plazo para la presentación de la demanda de amparo **es aquel que resulte completo**.



iv. Debe quedar plenamente probado el momento en que el particular **tuvo conocimiento directo, exacto y completo del acto reclamado**, para que cuente con todos los elementos necesarios para poder atacar, en su integridad, los vicios de los adolece el acto reclamado y así defender sus derechos.

v. No puede tenerse como *conocimiento pleno* del acto reclamado el que el quejoso cuente con información de la que sólo se presume que sabe que fue parte de un juicio, cuáles eran los datos para identificarlo y los de alguna de las autoridades señaladas como responsables.

63. Partiendo de tales parámetros –*como se anticipó*–, se obtiene que, para efectos de la causal de improcedencia por *consentimiento tácito del acto reclamado*, no puede tenerse como **conocimiento pleno, esto es, directo, exacto y completo** del acto relativo al emplazamiento a un juicio ordinario reclamado en amparo, la diligencia de notificación verificada en un juicio de amparo anterior para llamar al tercero interesado, que se llevó a cabo con una persona diversa, mediante la entrega de un citatorio previo, en el que se corrió traslado con la demanda de amparo y demás anexos de los que pudo obtener información sobre el aludido juicio ordinario, la autoridad ante quien se sustanciaba y las partes que formaban parte del mismo y que, finalmente, se realizó por lista.

64. Lo anterior en virtud de que la notificación así realizada no da certeza de que, por una parte, el quejoso hubiese tenido **conocimiento directo** del acto reclamado, toda vez que la diligencia no se entiende con éste, sino con una persona distinta, es decir, con quien recibe el citatorio. Lo que no da certidumbre de que el quejoso, efectivamente, se imponga del contenido que obre en las constancias con las que se le corra traslado.

65. Y, por otra parte, con independencia de que la notificación de mérito no se entienda directamente con el quejoso, el solo hecho de que se corra traslado con la demanda de amparo y anexos de los que se desprendan los datos del juicio ordinario (del que se hizo derivar el reclamo del emplazamiento), la autoridad ante la que sustanció el mismo, las partes contendientes y los bienes afectados, tampoco evidencia que el **conocimiento del acto sea exacto y completo**, en virtud de que de tales elementos no pueden constatarse los motivos, fundamentos y circunstancias específicas que dieron lugar a la realización de la diligencia de emplazamiento reclamada.



66. Lo único que podría entenderse de la obtención de los aludidos datos por el quejoso es que éste se encuentra en aptitud de acudir a promover, prematuramente, demanda de amparo, con la opción de ampliarla cuando cuente con los elementos que le permitan tener conocimiento fehaciente y completo del aludido emplazamiento, pero no puede estimarse que el plazo para realizarlo le comience a correr.

67. Aunado a que con la interpretación antes realizada, en atención al *principio pro persona*,²² se amplía el ámbito de tutela de los derechos fundamentales, principalmente, los de audiencia y de tutela judicial efectiva, al determinarse que para la actualización de la causal de improcedencia en comento, en el caso en que se reclame en amparo una de las violaciones procesales que este Alto Tribunal ha considerado entre las más graves, es decir, la falta de emplazamiento a juicio, no sólo se requiera la demostración fehaciente de la causal de mérito, sino que también se precisa que, para tener por acreditado el conocimiento

²² Al respecto, cabe observar la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.), emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 799, número de registro digital: 2002000, de rubro y texto:

"PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE. De conformidad con el texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, en materia de derechos fundamentales, el ordenamiento jurídico mexicano tiene dos fuentes primigenias: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. Consecuentemente, las normas provenientes de ambas fuentes, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Ahora bien, en el supuesto de que un mismo derecho fundamental esté reconocido en las dos fuentes supremas del ordenamiento jurídico, a saber, la Constitución y los tratados internacionales, la elección de la norma que será aplicable —en materia de derechos humanos—, atenderá a criterios que favorezcan al individuo o lo que se ha denominado principio pro persona, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 1o. constitucional. Según dicho criterio interpretativo, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de estas distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción. En esta lógica, el catálogo de derechos fundamentales no se encuentra limitado a lo prescrito en el Texto Constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano."



de ese acto reclamado, se constate que el quejoso reciba directamente la información necesaria y las constancias, de las que pueda advertir, con completitud, los elementos indispensables para que esté en aptitud de hacer valer de manera óptima sus defensas en la demanda de amparo respectiva.

68. Finalmente –se reitera– lo que se resuelve en la presente contradicción no implica en modo alguno desconocer la validez de las diversas formas de notificación que se prevén en la Ley de Amparo, dado que lo que fue dilucidado sólo fueron los alcances de las aludidas diligencias de notificación, por citatorio previo, para efectos del *conocimiento pleno* del **juicio ordinario** (del que se aduzca falta de emplazamiento) mas, de ningún modo se cuestiona la validez de ese tipo de notificaciones para los efectos propios que fueron implementadas, es decir, los de la sustanciación del **juicio de amparo**.

69. SÉPTIMO.—**Criterio jurisprudencial.** En las relatadas consideraciones, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los siguientes términos:

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. AL ANALIZAR SI SE ACTUALIZA POR CONSENTIMIENTO TÁCITO DEL ACTO RECLAMADO Y EFECTUAR EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA EN LA QUE SE RECLAMA LA FALTA O EL ILEGAL EMPLAZAMIENTO A UN JUICIO ORDINARIO, NO PUEDE TOMARSE EN CONSIDERACIÓN EL LLAMAMIENTO REALIZADO AL QUEJOSO A UN JUICIO DE AMPARO PREVIO, COMO TERCERO INTERESADO, EN EL QUE LA NOTIFICACIÓN RESPECTIVA SE REALIZÓ CON UNA PERSONA DISTINTA POR CITATORIO Y POR LISTA, Y SE LE CORRIÓ TRASLADO CON CONSTANCIAS DE LAS QUE SE DESPRENDEN LA EXISTENCIA DEL JUICIO ORDINARIO, EL ÓRGANO JURISDICCIONAL ANTE EL QUE SE SIGUE Y LAS PARTES CONTENDIENTES.

Hechos: Los órganos contendientes analizaron si el llamamiento realizado al quejoso, en un juicio de amparo previo, en el que fungió como tercero interesado, efectuado por lista, porque la notificación no pudo entenderse personalmente con él, sino por citatorio, con otra persona, a quien se le corrió traslado con constancias de las que se desprendía la existencia del juicio ordinario, el



órgano jurisdiccional ante el que se sigue y las partes contendientes, podía servir de base para computar el plazo referente a la promoción de la demanda de amparo en la que se reclamó el emplazamiento en un juicio ordinario y, de ahí, determinar si se actualizaba o no la causal de improcedencia por consentimiento tácito, por la presentación inoportuna de esa demanda.

Criterio jurídico: Para efectos de analizar si se actualiza la causal de improcedencia por consentimiento tácito del acto reclamado prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, no puede tenerse como conocimiento directo, exacto y completo del acto relativo al emplazamiento a un juicio ordinario reclamado en amparo, la diligencia de notificación, con base en lo previsto en el artículo 27, fracción I, inciso b), de la Ley de Amparo, verificada en un juicio de amparo anterior en el que el quejoso fue llamado como tercero interesado, que se llevó a cabo con una persona diversa, mediante la entrega de un citatorio previo, en el que se corrió traslado con la demanda de amparo y demás anexos de los que se desprenda información sobre el aludido juicio ordinario, la autoridad ante quien se sustanciaba y las partes que formaban parte del mismo y que, finalmente, se realizó por lista.

Justificación: En atención al principio pro persona, con la finalidad de ampliar el ámbito de tutela de los derechos fundamentales, principalmente los de audiencia y de tutela judicial efectiva, en el caso que se reclame en amparo la falta de emplazamiento, debe entenderse que el llamamiento a un juicio de amparo previo, como tercero interesado, así realizado, no da certeza de que, por una parte, el quejoso hubiese tenido conocimiento directo del acto reclamado, toda vez que la diligencia no se entendió con éste, sino con una persona distinta, quien recibió el citatorio. Aunado a que el solo hecho de que en ese llamamiento se le corra traslado con la demanda de amparo y anexos de los que se desprendan los datos del juicio ordinario (del que se hace derivar el reclamo del emplazamiento), el órgano jurisdiccional que conoció del mismo y las partes contendientes, tampoco evidencia que el conocimiento del acto sea exacto y completo, en virtud de que de tales elementos no pueden advertirse los motivos, los fundamentos y las circunstancias específicas que dieron lugar a la realización de la diligencia de emplazamiento reclamada, que permitirían que el quejoso, al promover su demanda de amparo, esté en aptitud de hacer valer sus defensas de manera óptima. Lo que no implica, en modo alguno, descono-



cer la validez de las diversas formas de notificación que se prevén en la Ley de Amparo dado que, lo que se dilucida, son sólo los alcances de las aludidas diligencias de notificación, por citatorio previo, para efectos del conocimiento pleno del juicio ordinario (del que se aduzca falta de emplazamiento) mas de ningún modo se cuestiona la validez de ese tipo de notificaciones, para los efectos propios que fueron implementadas, es decir, los de la sustanciación del juicio de amparo.

70. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Décimo Quinto Circuito y el Pleno Especializado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al resolver el *amparo en revisión laboral 325/2019* y la *contradicción de tesis 1/2019*, respectivamente.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por este Tribunal Pleno, precisada en el último apartado de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; envíese testimonio de la presente resolución a cada uno de los tribunales cuyas ejecutorias se examinaron y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco



González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, al presupuesto para determinar la existencia de la contradicción de tesis, a las posturas contendientes y a la existencia de la contradicción.

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 con salvedades, Piña Hernández, Ríos Farjat con matices en los párrafos sesenta y cinco y sesenta y seis, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos sexto y séptimo relativos, respectivamente, al criterio que debe prevalecer y al criterio jurisprudencial.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

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

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 4/2021 (11a.), que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 8, Tomo I, diciembre de 2021, página 152, con número de registro digital: 2023947.

Las tesis de jurisprudencia PC.IX.C.A. J/8 K (10a.) y aislada 2a. V/2016 (10a) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario*



Judicial de la Federación de los viernes 13 de diciembre de 2019 a las 10:25 horas y 11 de marzo de 2016 a las 10:10 horas, respectivamente.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la contradicción de tesis 86/2020.

El proyecto, a fin de concluir que para la actualización de la causal de improcedencia por consentimiento tácito del acto reclamado (consistente en el emplazamiento a juicio ordinario), no puede tenerse como conocimiento pleno del mismo, la diligencia de notificación verificada en un juicio de amparo anterior en el que el quejoso fue llamado como tercero interesado, la cual se llevó a cabo con una persona diversa, mediante la entrega de un citatorio previo, en el que se corrió traslado con la demanda de amparo y demás anexos de los que se advierte información sobre el aludido juicio ordinario, tales como la autoridad ante quien se sustanciaba y las partes que formaban parte del mismo y que, finalmente, se realizó por lista.

Destaca que en la contradicción de tesis 57/2008,¹ resuelta por el Tribunal Pleno, se advertía entre otras circunstancias, que si el particular tenía conocimiento del

¹ Resuelta el veintidós de junio de dos mil diez, por mayoría de siete votos, siendo disidentes los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. De la que derivó la jurisprudencia P./J. 115/2010, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 5, con número de registro digital: 163172, de rubro y texto:

"DEMANDA DE AMPARO. EL PLAZO PARA PROMOVERLA DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE EL QUEJOSO TUVO CONOCIMIENTO COMPLETO DEL ACTO RECLAMADO POR CUALQUIER MEDIO CON ANTERIORIDAD A LA FECHA EN LA QUE LA RESPONSABLE SE LO NOTIFICÓ. Conforme al artículo 21 de la Ley de Amparo, el plazo para promover la demanda de garantías será de 15 días y se contará desde el siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se haya ostentado sabedor de los referidos actos, bastando en este último caso que así lo exponga en la demanda para que, si no existe prueba en contrario, la fecha de su propio reconocimiento constituya el punto de partida para determinar la oportunidad de su escrito. Esto significa que el quejoso no tiene porqué esperar a que la autoridad responsable le notifique formalmente el acto reclamado para que pueda solicitar la protección de la Justicia Federal, pues si ya tuvo conocimiento por otros medios de su existencia, no debe limitársele el acceso a los tribunales cuando puede impugnarlo en la vía de amparo. Lo anterior se corrobora con el artículo 166, fracción V, del ordenamiento legal citado, el cual prevé que en la demanda de amparo directo debe señalarse la fecha en que se haya notificado la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, o la fecha en que el quejoso haya tenido conocimiento de la resolución reclamada; enunciado este último que reitera el derecho del quejoso de promover el juicio de amparo antes de que la responsable le notifique formalmente



acto reclamado previamente a la notificación que ordenaba la ley que lo rige, a través de cualquier otro medio, como podía ser el momento en que hubiese recibido copias del mismo; era válido que, a partir de ese momento, iniciara el cómputo del plazo para la presentación del juicio de amparo *siempre y cuando se acreditara plenamente que el quejoso conoció de manera completa el acto reclamado*.

Consideración con la que estoy de acuerdo; sin embargo, se establece también que en torno a lo que debe entenderse como conocimiento completo del acto reclamado, la Primera Sala de esta Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 32/2000-PS, analizó lo establecido en el artículo 21 de la Ley de Amparo abrogada,² respecto al momento en que se tiene conocimiento del acto reclamado, para el inicio del plazo de quince días para promover la demanda de amparo;³ y concluyó que el conocimiento que servía como cómputo de

el fallo decisivo, cuando lo conoce por alguna causa ajena a la diligencia judicial con que se le debió dar noticia oficial de su contenido. En congruencia con lo anterior, si existe en autos prueba fehaciente de que el quejoso tuvo acceso al contenido completo del acto reclamado con anterioridad a la fecha en la que la responsable se lo notificó, debe contabilizarse la oportunidad de la demanda a partir de la primera fecha, pues sería ilógico permitirle, por un lado, la promoción anticipada del juicio cuando afirme que tuvo conocimiento del acto reclamado previamente a su notificación, pero, por otro, soslayar el mismo hecho cuando el juzgador o las demás partes sean quienes adviertan que así aconteció y que tal conocimiento se pretende ocultar."

² Criterio que sigue cobrando vigencia, en términos del artículo sexto transitorio del decreto por el que se expidió la Ley de Amparo vigente, dada la similitud que existe entre el citado artículo 21 de la Ley de Amparo abrogada, con el 18 de la Ley vigente.

³ Resuelta el cinco de junio de dos mil dos, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente Juan N. Silva Meza. Del que emanó la jurisprudencia 1a./J. 42/2002, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 2002, página 5, con número de registro digital: 186084, de rubro y texto: "ACTO RECLAMADO. DEBE TENERSE POR CONOCIDO DESDE EL MOMENTO EN QUE SE RECIBEN LAS COPIAS SOLICITADAS A LA AUTORIDAD RESPONSABLE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que conforme al espíritu que informa el artículo 21 de la Ley de Amparo, el momento en que el quejoso tuvo conocimiento del acto reclamado debe constar probado de modo directo y no inferirse a base de presunciones. En congruencia con lo anterior, se concluye que no es sino hasta el momento en que el particular recibe las copias solicitadas ante la autoridad responsable, con la finalidad de promover el juicio de garantías, cuando puede entenderse que tuvo un conocimiento directo, exacto y completo del acto reclamado, pues es hasta entonces que puede tenerse la certeza de que el particular conoció en su integridad los actos que estima le son violatorios de garantías y, por tanto, es esa fecha la que debe tomarse como base para el cómputo del término que establece el artículo 21 de la ley citada. De lo contrario, el hecho de que se presuma que con la simple solicitud de copias el quejoso ya tenía conocimiento pleno del acto reclamado, podría ocasionar que el término para la presentación de la demanda empezara a correr antes de



ese término, debía constar probado de manera directa y no inferirse con base en presunciones, por lo que si constaba la solicitud de copias por parte del quejoso, era hasta el momento en que las recibía cuando se podía estimar la existencia de un conocimiento directo, exacto y completo del acto reclamado, por ser cuando se puede tener certeza de que el particular conoció en su integridad los actos que estimaba le eran violatorios de los derechos fundamentales y, por tanto, ésta era la fecha que debía tomarse como base para el cómputo de la presentación de la demanda de amparo, no siendo pertinente considerar que en la fecha de solicitud de las copias, el quejoso tuviera pleno conocimiento del acto reclamado para los efectos del juicio de amparo.

Al respecto, me permito aclarar que no coincido con la cita que se hace de la contradicción de tesis 32/2000-PS, resuelta por la Primera Sala (en una sesión en la que no participé), ya que en torno al conocimiento del acto reclamado por parte del quejoso, he reiterado en diversos asuntos mi postura en el sentido de que la fecha que debe tomarse como base para iniciar el cómputo del plazo previsto en la Ley de Amparo para la promoción del juicio de garantías, es aquella en la que el quejoso tuvo conocimiento, cuando menos, de: a) La existencia de un acto de afectación derivado de un procedimiento en el que no es parte, o siendo parte formal, ignora su contenido por falta o indebido emplazamiento; b) Del número de expediente bajo el cual se tramita el procedimiento; y c) De la autoridad encargada de la sustanciación, por lo que no es necesario indefectiblemente que se expidan las copias del expediente para estimar que se tuvo conocimiento total y absoluto del acto reclamado.

Además, considero que dicho criterio no es aplicable porque no resuelve el tema ni es el supuesto que se aborda en la presente contradicción, relativo a si el llamamiento del quejoso como tercero interesado a un juicio de amparo previo al en que reclama la falta de emplazamiento al propio juicio ordinario del que derivó el primer amparo, es idóneo o no para computar el plazo de promoción de su amparo.

En esa medida, reitero mi decisión en cuanto al sentido del fallo alcanzado, pero expongo el presente voto aclaratorio, siempre respetuoso del criterio de mis compañeros, Ministras y Ministros de este Tribunal Pleno.

que hubiera tenido conocimiento íntegro del acto reclamado, con lo que se limitaría el plazo que tiene el particular para formular su demanda y defender sus derechos, lo cual se traduciría en una denegación de impartición de justicia y se rompería incluso con el equilibrio procesal al limitarle su posibilidad de defensa."



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

CONTRADICCIÓN DE TESIS 562/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO. 22 DE JUNIO DE 2021. UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LAS SEÑORAS MINISTRAS Y DE LOS SEÑORES MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día veintidós de junio de dos mil veintiuno.

VISTOS para resolver los autos de la contradicción de tesis 562/2019, entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver el amparo en revisión *****/2018 el catorce de marzo de dos mil diecinueve y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver la revisión incidental *****/2019, el trece de noviembre de dos mil diecinueve; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Denuncia.** Mediante oficio recibido el diez de diciembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados integrantes del



Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito denunciaron la existencia de la posible contradicción suscitada entre la resolución que emitió dicho tribunal al resolver la revisión incidental *****/2019, el trece de noviembre de dos mil diecinueve, y la que emitió el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, en el amparo en revisión *****/2018, el catorce de marzo de dos mil diecinueve.

2. SEGUNDO.—Trámite de la denuncia. Por auto de tres de enero de dos mil veinte el presidente de este Alto Tribunal registró la presente contradicción de tesis bajo el número 562/2019 y ordenó turnar los autos al Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

3. Mediante proveído de diecisiete de febrero de dos mil veinte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación decretó que el presente asunto se encontraba correctamente integrado con los criterios que motivaron la posible contradicción de tesis.

CONSIDERANDO:

4. PRIMERO.—Competencia. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y, 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, dictado por el Tribunal Pleno el trece de mayo de dos mil trece, toda vez que los asuntos objeto de denuncia corresponden a Tribunales Colegiados de distintas materias y circuitos.

5. SEGUNDO.—Legitimación. La denuncia de contradicción entre los Tribunales Colegiados de Circuito proviene de parte legítima, según lo establecido en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo, en razón de que fue formulada por los Magistrados integrantes de uno de tales órganos.

6. TERCERO.—Criterios contendientes. Para poder resolver el presente asunto primero debe determinarse si en el caso existe contradicción de criterios, para lo cual es necesario analizar las ejecutorias que participan en ella.



Criterios contendientes:

I. El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, resolvió el amparo en revisión *****/2018, el catorce de marzo de dos mil diecinueve.

Como **antecedentes** de dicho medio de impugnación están los siguientes:

- El recurso de revisión fue interpuesto por el autorizado de la parte **tercera interesada**, por propio derecho y en representación de una menor, contra la sentencia dictada por el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Veracruz, con sede en Boca del Río, en la que se concedió el amparo al quejoso.

- Una vez tramitado el recurso de revisión en el órgano colegiado citado, se listó para verse en sesión; sin embargo, "*quedó en lista al advertirse de forma oficiosa la improcedencia del recurso de revisión; por lo que a la **parte quejosa se le concedió el término de tres días que contempla el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, para que manifestase lo que a su derecho conviniera, sin que lo haya hecho...***" (último párrafo del *cuarto* resultando de la resolución). [énfasis añadido]

Dicho tribunal **resolvió** desechar el recurso de revisión, para lo cual sostuvo lo siguiente:

- No resulta jurídicamente viable examinar la sentencia de primer grado en confrontación con los agravios que hizo valer el autorizado de la parte tercero interesada porque carece de legitimación para interponer recursos.

- Lo anterior, porque el autorizado carece de facultades para interponerlo en nombre de la parte tercero interesada dentro de los autos del juicio de amparo, en tanto no cuenta con las facultades que señala la primera parte del artículo 12 de la Ley de Amparo, pues de las constancias de los autos relativas se observa que el Juez de Distrito acordó su autorización únicamente para oír y recibir notificaciones e imponerse de los autos.

- En esas circunstancias, si la persona quien interpuso el medio de impugnación, en nombre de la parte tercero interesada, no cuenta con facultades



para hacerlo ni se está en un caso de excepción (en el sentido de que en la sentencia de amparo se hubiera impuesto alguna sanción al autorizado), lo procedente es desechar el recurso.

- El artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo establece la obligación, para el tribunal de alzada, de dar vista con la actualización de causales de improcedencia advertidas de oficio no alegadas por las partes, ni analizadas por el órgano jurisdiccional de primer grado, de donde se advierte, *a contrario sensu*, que no existe esa obligación cuando el Pleno del Tribunal Colegiado que conozca del recurso de revisión determine desecharlo.

- No obstante, el segundo párrafo del artículo 64, de la citada ley "*debe interpretarse en el sentido de otorgar la vista al **recurrente** para que manifieste lo que a su derecho convenga en esos casos, pues tal decisión ya no podrá ser cuestionada en una instancia ulterior; por tanto, ello resulta compatible con el derecho fundamental de audiencia ... y el sistema proteccionista ampliado de la Ley de Amparo; pues, la naturaleza de la vista no está en función de lo sencillo o accesible del recurso o medio de defensa, sino en la protección humana del derecho de acceso a la justicia.*" (segundo párrafo del considerando "TERCERO.—Vista" de la resolución) [énfasis añadido].

Con motivo de la resolución de referencia, el Tribunal Colegiado emitió la tesis VII.2o.C.55 K (10a.),¹ que a continuación se reproduce:

"RECURSO DE REVISIÓN. CUANDO EL PLENO DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO LO DESECHE, DEBE DARSE VISTA AL QUEJOSO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 64, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, ATENTO AL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. El artículo y párrafo citados establecen la obligación para el tribunal de alzada, en dar vista con la actualización de causales de improcedencia advertidas de oficio no alegadas por las partes, ni analizadas por el órgano jurisdiccional de primer grado; es decir, no establece esa obligación cuando el Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del recurso de revisión determine desecharlo; sin embargo, el artículo y párrafo citados deben interpretarse en el sentido de dar vista al **quejoso** para que manifieste lo que a su derecho convenga en este supuesto, pues

¹ Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2019888.



esta decisión ya no podrá ser cuestionada en una instancia ulterior; por tanto, ello resulta compatible con el derecho fundamental de audiencia reconocido por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el sistema proteccionista ampliado de la Ley de Amparo, pues la naturaleza de la vista no está en función de lo sencillo o accesible del recurso o medio de defensa, sino en la protección humana del derecho de acceso a la justicia." [énfasis añadido]

II. El Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, resolvió la revisión incidental ***/2019, el trece de noviembre de dos mil diecinueve.**

Como **antecedentes** de dicho medio de impugnación están los siguientes:

- El recurso se interpuso por una **autoridad responsable** contra una resolución interlocutoria pronunciada por un Juez federal, mediante la cual se concedió a la quejosa la suspensión definitiva de los actos materialmente administrativos reclamados.

Dicho tribunal **resolvió** desechar el recurso de revisión. En síntesis, sostuvo lo siguiente:

- Del examen de las constancias remitidas por el Juez Federal, concretamente del escrito de agravios, se advierte que carece de firma, por lo que debe desecharse, en virtud de que la signatura es un requisito esencial de validez que entraña autenticidad a toda promoción o acto, lo que constituye la base para tener por cierto que existe una manifestación de voluntad; sin que, por otra parte, se advierta la criptografía que como firma electrónica se conoce y es aceptada en los tribunales de la Federación.

- Lo anterior se confirma con la tesis 2a. XXII/2018 (10a.)² emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte, de título y subtítulo: "REVISIÓN EN AMPA-

² Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, registro digital: 2016528: "REVISIÓN EN AMPARO. LA FALTA DE FIRMA AUTÓGRAFA O ELECTRÓNICA DE QUIEN INTERPONE UN RECURSO O CUALQUIER OTRO MEDIO DE DEFENSA PREVISTO EN LA LEY DE LA MATERIA, TIENE COMO CONSECUENCIA SU DESECHAMIENTO. Conforme al artículo 3o. de la Ley de Am-



RO. LA FALTA DE FIRMA AUTÓGRAFA O ELECTRÓNICA DE QUIEN INTERPONE UN RECURSO O CUALQUIER OTRO MEDIO DE DEFENSA PREVISTO EN LA LEY DE LA MATERIA, TIENE COMO CONSECUENCIA SU DESECHAMIENTO."

- Por otro lado, no pasa inadvertida la jurisprudencia 2a./J. 32/2011 (10a.)³ de la propia Sala de rubro: "PROMOCIONES DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO. CUANDO EL OFICIAL DE PARTES DE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL NO ASIENTA QUE LAS RECIBIÓ SIN FIRMA AUTÓGRAFA EN LA RAZÓN O ACUSE CORRESPONDIENTE, SE GENERA LA PRESUNCIÓN DE QUE SE PRESENTARON EN ORIGINAL Y CON LA REFERIDA SIGNATURA.", puesto que a pesar de que no existe manuscrito del oficial de partes, en el sentido de que recibió sin firma el escrito relativo, la intención de ese criterio es que no se deje en estado

paro, las promociones en los juicios de amparo deben formularse por escrito, mediante formato impreso o documento electrónico, debiendo contener, en el primer caso, la firma autógrafa del promovente y, en el segundo, su firma electrónica, la cual producirá los mismos efectos que la autógrafa. De esta manera, la firma de quien interpone un recurso o cualquier otro medio de defensa previsto en la Ley de Amparo, constituye un signo expreso e inequívoco de su voluntad de instar la nulidad de un acto ante el tribunal de amparo, razón por la cual, se traduce en un requisito esencial de validez que condiciona su procedencia, de ahí que si una promoción carece de la firma autógrafa o electrónica procede su desechamiento, ya que ello impide tener certeza de la autenticidad del documento, porque para probar la voluntad del recurrente es necesario tener certidumbre de su intención de interponer el medio de impugnación intentado."

³ Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IV, Tomo 4, enero de 2012, página 3632, registro digital: 2000130: "PROMOCIONES DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO. CUANDO EL OFICIAL DE PARTES DE UN ÓRGANO JURISDICCIONAL NO ASIENTA QUE LAS RECIBIÓ SIN FIRMA AUTÓGRAFA EN LA RAZÓN O ACUSE CORRESPONDIENTE, SE GENERA LA PRESUNCIÓN DE QUE SE PRESENTARON EN ORIGINAL Y CON LA REFERIDA SIGNATURA. Con fundamento en el artículo 3o. de la Ley de Amparo es dable presumir que, por regla general, todas las promociones recibidas en las oficialías de partes de los órganos jurisdiccionales, dentro del juicio de amparo, se presentaron en original y con firma autógrafa, al ser éste un requisito esencial necesario para acreditar tanto la voluntad del suscriptor para realizar el acto procesal correspondiente, como la autenticidad del documento y, en consecuencia, lograr la eficacia prevista en la ley. Por otra parte, en términos del Manual General de Puestos del Consejo de la Judicatura Federal, los servidores públicos que colaboran en las oficialías de partes de los órganos jurisdiccionales cuentan, entre otras facultades, con la de denegar las promociones que no cumplan con los requisitos de ley, lo que les obliga a revisar, entre otros elementos, si fueron recibidas en original y con firma autógrafa y, a fin de respetar las garantías de legalidad y certeza, deben relacionar esta circunstancia en el acuse o razón correspondiente. Por tanto, si al recibir una promoción dentro del juicio de amparo no anotan, en la razón o acuse correspondiente, que se presentó sin firma autógrafa del promovente, es válido presumir que se exhibió en original y con la signatura referida."



de indefensión a quien insta en el juicio de amparo, si por error de aquel servidor público probablemente selló el acuse respectivo y lo regresó a la parte interesada.

- Sin embargo, la hipótesis contenida en dicha tesis no se actualiza y, por tanto, no puede presumirse que el escrito de agravios contenga firma; ello, porque el recurso fue depositado vía postal, esto es, no hubo una participación activa y directa del oficial de partes que generara la presunción de que recibió firmada alguna de las fotocopias del escrito; y, porque, además, de su recepción se desprende que fue recibido en original y copia, siendo que esta última tampoco está firmada.

- En el caso no es dable otorgar a la **autoridad recurrente** el plazo establecido por el numeral 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, puesto que no se actualiza causal de improcedencia alguna no observada previamente, por la cual deba darse vista con ella a la parte inconforme, ello en razón de que en la especie lo que se advierte es la falta de exteriorización de la voluntad en la promoción de la instancia, la cual está prevista por el artículo 3o. de la propia ley citada, en la inteligencia de que cualquier escrito debe estar firmado por la parte interesada, ya sea en forma manuscrita o electrónicamente.

- En ese sentido, no se comparte la tesis sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, en la que se refiere que en cualquier caso de desechamiento deberá darse vista.

7. CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. En primer lugar, debe precisarse que el objeto de la resolución de una contradicción de tesis radica en unificar los criterios contendientes.

8. Es decir, para identificar si es existente la contradicción de tesis deberá tenerse como premisa generar seguridad jurídica.

9. De diversos criterios de esta Suprema Corte, podemos derivar las siguientes características que deben analizarse para determinar la existencia de una contradicción de tesis:



Criterios de existencia.

A. No es necesario que los criterios deriven de elementos de hecho idénticos, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica, arribando a decisiones encontradas. Sirve de sustento la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."⁴ y la tesis P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."⁵

B. Es necesario que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

C. Asimismo, que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general;

D. Además, que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible;

⁴ Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120.

⁵ Tesis aislada P. XLVII/2009, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, registro digital: 166996.



E. Aun cuando los criterios sustentados por los tribunales contendientes no constituyan jurisprudencia debidamente integrada, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis y establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál es el criterio que debe prevalecer. Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."⁶

F. Es aceptable apreciar en la contradicción de tesis argumentos que sin constituir el argumento central de la decisión de un tribunal, revelen de manera suficiente el criterio jurídico de un órgano jurisdiccional respecto de un problema jurídico concreto. En este sentido, la tesis P. XLIX/2006, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA."⁷

10. Hechas estas precisiones y considerando el contenido sustancial de las ejecutorias referidas en el apartado anterior, se observa que en el caso **existe la contradicción denunciada** entre los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados al emitir resolución en segunda instancia, concretamente, al conocer del recurso de revisión.

11. Esto a pesar de algunas **diferencias**, tales como que, si bien ambos órganos jurisdiccionales conocieron de un recurso de revisión, resulta que: **(1)** el recurrente fue en el primer caso el autorizado de la parte tercero interesada y, en otro, una autoridad responsable; **(2)** en un caso se interpuso contra la sentencia dictada en un juicio de amparo y, en otro, contra la resolución interlocutoria, mediante la cual se concedió la suspensión definitiva, contra los actos reclamados en un juicio de amparo; y, **(3)** los motivos para desechar los medios de impugnación son distintos, pues en el primer caso estribó en que el autorizado carecía de legitimación para promoverlo, pues de las constancias de autos se advertía que sólo se le autorizó para oír y recibir notificaciones; y, en el segundo

⁶ Tesis jurisprudencial P. L/94, Pleno, Octava Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35, registro digital: 205420.

⁷ Tesis aislada P. XLIX/2006, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, julio de 2006, página 12, registro digital: 174764.



caso, consistió en que no existía manifestación de la voluntad ante la falta de firma.

12. Ciertamente, se estima que es irrelevante, para la existencia de la contradicción de tesis, que en el caso del tribunal denunciante el motivo de desechamiento del recurso de revisión haya consistido en la falta de exteriorización de la voluntad en la promoción de la instancia, prevista por el artículo 3o. de la Ley de Amparo, bajo la consideración de que cualquier escrito debe estar firmado por la parte interesada, ya sea en forma manuscrita o electrónicamente; mientras que para el diverso Tribunal Colegiado la causa del desechamiento del recurso de revisión fuera que el recurrente no estaba autorizado para ello, en tanto que carecía de facultades para promoverlo en nombre de la parte tercero interesada dentro de los autos del juicio de amparo, por no contar con las facultades que señala la primera parte del artículo 12 de la Ley de Amparo, ya que el Juez de Distrito acordó su autorización únicamente para oír y recibir notificaciones e imponerse de autos.

13. Lo anterior, porque ambos Tribunales Colegiados determinaron desechar el recurso de revisión sin que se actualizara causal de improcedencia alguna no observada previamente e interpretaron el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, llegando a posiciones contrarias.

14. En ese escenario, los tribunales contendientes examinaron un mismo problema jurídico en torno a si cuando el Pleno del Tribunal Colegiado que conozca de un recurso de revisión determine desecharlo procede, previamente, dar vista al **recurrente** con el motivo del posible desechamiento, en términos de la disposición antes citada.

15. En suma, mientras para el órgano denunciante, Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, no es dable otorgar al **recurrente** [en el asunto que conoció, específicamente a la autoridad responsable] el plazo establecido por el numeral 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, cuando no se actualiza causal de improcedencia alguna no observada previamente, por la cual deba darse vista con ella a **la parte inconforme**; para el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, en cualquier



caso de desechamiento deberá darse vista al **recurrente** [en el asunto que conoció, específicamente al tercero interesado].

16. Finalmente, cabe precisar que no pasa inadvertido que en el caso del que conoció el denunciante (Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito), el recurso de revisión fue interpuesto por una **autoridad responsable** y, al efecto, estableció que no procedía dar vista a dicha **recurrente** con el posible motivo del desechamiento del recurso de revisión.

17. Mientras que en el del diverso órgano (Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito), el recurso de revisión fue interpuesto por el autorizado de la parte **tercero interesada**, y, al efecto, estableció que sí procedía dar vista.

18. Sobre esto último, dicho segundo tribunal asentó, previo a la parte considerativa de la resolución, que el asunto que se había listado para verse en sesión de determinada fecha había quedado en lista, al advertirse de manera oficiosa la improcedencia del citado medio de impugnación, por lo que "a la parte quejosa se le concedió el término de tres días que contempla el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, para que manifestase lo que a su derecho conviniera, sin que lo haya hecho ..." (último párrafo del cuarto resultado) [énfasis añadido]; siendo que en el segundo párrafo del considerando "**TERCERO.—Vista**", de la propia resolución estableció que el segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo "*debe interpretarse en el sentido de otorgar la vista al recurrente [el autorizado de la parte tercero interesada] para que manifieste lo que a su derecho convenga en esos casos, pues tal decisión ya no podrá ser cuestionada en una instancia ulterior; por tanto, ello resulta compatible con el derecho fundamental de audiencia ... y el sistema proteccionista ampliado de la Ley de Amparo; pues, la naturaleza de la vista no está en función de lo sencillo o accesible del recurso o medio de defensa, sino en la protección humana del derecho de acceso a la justicia.*" [énfasis añadido], de lo que se desprende que el criterio del tribunal de mérito fue en el sentido de dar vista no al quejoso sino al citado **recurrente**, tanto así que estimó como razón para sustentar su criterio, que su decisión ya no podría ser cuestionada en una instancia ulterior, lo que en todo caso podía afectar a la parte tercera interesada.



19. Lo anterior, a pesar de que en la tesis que emitió quedó plasmado el criterio en el sentido de que la vista era para el **quejoso**, pues ello no coincide con la parte considerativa de la resolución que le dio origen.

Punto de contradicción.

20. En este contexto, la **materia de la contradicción de tesis** consiste en determinar si de conformidad con el artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo resulta obligatorio conceder al **recurrente** el plazo que prevé dicho precepto cuando se habrá de desechar el recurso de revisión (ante un posible motivo para ello).

Estudio de fondo.

21. QUINTO.—**Criterio que debe adoptarse.** Debe prevalecer como jurisprudencia el criterio sustentado por este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con las consideraciones que a continuación se expresan.

22. La disposición materia de interpretación es la siguiente:

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"**Artículo 64.** Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato al órgano jurisdiccional de amparo y, de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.

"Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una **causal de improcedencia** no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al **quejoso** para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga." [énfasis añadido]

23. El precepto citado establece, en su segundo párrafo, que cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional



nal inferior, dará vista al **quejoso** para que en el plazo de tres días manifieste lo que a su derecho convenga.

24. Resulta fundamental, para resolver la presente contradicción de tesis, tener presente lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en torno a dicha disposición. A continuación se da cuenta con diversos asuntos en los que se estudiaron varios aspectos a saber:

Instancia y supuestos por los que surge la obligación de dar vista.

25. El Pleno, al resolver la **contradicción de tesis 426/2013**, el dieciocho de septiembre de dos mil catorce, examinó el **tema** relativo a si de conformidad con el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente, es necesario que se actualicen los dos requisitos que prevé, consistentes en que la causa de improcedencia no haya sido alegada por las partes ni estudiada por el inferior para dar vista a la parte quejosa para que manifieste lo que a su derecho convenga cuando de oficio se actualice alguna causa de improcedencia.

26. Al respecto estableció que si de conformidad con el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, el juzgador *ad quem*, advierte de oficio la actualización de alguna causa de improcedencia, debe dar vista a la parte quejosa para que manifieste lo que a su derecho convenga, tratándose de **segunda instancia**, siendo necesario que se actualicen los **dos supuestos** contenidos en la propia norma, como son que la causa de improcedencia no sea alegada por las partes ni examinada por el inferior.

27. Adicionalmente sostuvo que esa disposición también es aplicable para el caso de que en el trámite del juicio de **amparo directo, como instancia terminal**, se estime de oficio que se actualiza una causa de improcedencia, por lo que en tal supuesto, igualmente los Tribunales Colegiados de Circuito deben dar vista a la quejosa para que manifieste lo que a su derecho convenga, con el propósito de darle oportunidad de expresar argumentos tendentes a favorecer su situación jurídica en relación con la posible causa de improcedencia.

28. El Pleno de la Suprema Corte llegó a tales conclusiones luego de atender al proceso legislativo del proyecto de decreto por el que se expidió la Ley



de Amparo vigente, y en la ejecutoria estableció, en forma destacada lo que sigue:

- El artículo 64 de la Ley de Amparo incorporó una hipótesis no contemplada en la ley reglamentaria anterior, esto es, dar oportunidad al **quejoso** para formular argumentos relativos a la no actualización de la causal de improcedencia advertida de oficio por el órgano jurisdiccional [segundo párrafo del artículo 64 vigente].

- En el proyecto de reformas de la Ley de Amparo vigente, el legislador no plasmó explícitamente la razón de incluir en el artículo 64 un segundo párrafo, ya que del dictamen de la Cámara de Senadores, discutido el trece de octubre de dos mil once, apareció por primera vez tal párrafo, sin que se aprecie razón objetiva de su surgimiento.

- Lo que debe tenerse en cuenta es la intención del legislador en el sentido de que la Ley de Amparo fuera acorde con la reforma constitucional en materia de derechos humanos. Ese proyecto de la nueva Ley de Amparo⁸ revistió importancia para el Estado de derecho, ya que amplió el abanico de protección constitucional que representa el juicio de amparo al ser el protector y garante de la Carta Magna –*principio proteccionista que rige al juicio de garantías*–.

- Tal ordenamiento se caracteriza por cobijar y resguardar, en un principio, garantías individuales, pero con la reforma de mérito amplió su campo de protección para incluir a los derechos humanos: "*En términos de lo dispuesto por el artículo 103 constitucional, el juicio de amparo protege los contenidos constitucionales que desde la carta de 1857 se denominan 'garantías individuales', es decir, lo previsto en los primeros veintinueve artículos y en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución. Es cierto que aun y cuando las amplias y variadas*

⁸ El dos de abril de dos mil trece, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expidió la Ley de Amparo, vigente, que entró en vigor a partir del día tres siguiente; con lo que se renovó el juicio de amparo, se modificaron principios fundamentales, adecuando esa legislación a las reformas constitucionales publicadas el diez de junio de dos mil once, vinculándola a la defensa de los derechos humanos protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por los tratados internacionales de los que México forma Parte.



garantías de los artículos 14 y 16 permiten la protección de la totalidad de los preceptos de la Constitución y la adecuación de las autoridades públicas a los pactos contenidos en los tratados internacionales, también es que desde hace tiempo existe un reclamo mundial para que los medios internos de protección de la Ley Suprema sean capaces también de proteger en forma expresa los derechos humanos establecidos en ellos".⁹

- Protección que se ve reflejada en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.

- De los artículos 107, fracción VIII, constitucional; 2o., 35, 36, 80, 93, fracciones I a III, 107, 112, 113, 114, 115, 170, 171, 174, 179 y 181 de la Ley de Amparo; 29, 48 a 50, y 51 a 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende, entre otras cosas, que la procedencia del juicio de amparo, ya sea en la vía directa o indirecta, es cuestión de orden público que debe estudiarse aun de oficio, sin que se autorice a los particulares o al Juez su variación, pues no está sujeto a la voluntad de éstos, en tanto las normas son obligatorias para todos los sujetos del proceso.

- La actualización de alguna causal de improcedencia implica la extinción de la posibilidad de proseguir el juicio de amparo, por tanto para examinar la legalidad del acto reclamado.

- La improcedencia del juicio de amparo significa, en términos generales, la falta de oportunidad, de fundamento y de derecho, según sea el caso, para su tramitación, prosecución y resolución de fondo del reclamo constitucional o convencional planteado.

- Es un impedimento, desde el punto de vista técnico procesal, para que el juzgador se avoque a resolver la cuestión de fondo planteada y para que la promoción de amparo alcance su objetivo, que se materializa en la restitución o

⁹ Cossío Díaz, José Ramón y Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, "¿Una Nueva Ley de Amparo? III", Este País, México, Núm. 136, julio de 2001, pág. 44.



reparación del respeto y disfrute pleno del derecho fundamental que se haya infringido.

- Al respecto, la Ley de Amparo prevé cuatro momentos en que las causas de improcedencia pueden ser aplicables, a saber: 1. Cuando se advierta desde la promoción de la demanda de amparo; 2. Cuando se aprecia durante la tramitación del juicio; 3. Al emitirse la sentencia definitiva; y, 4. Al tramitarse el recurso de revisión.

- En ese sentido, por tanto, la improcedencia del juicio de amparo puede actualizarse desde la presentación de la demanda hasta en segunda instancia.

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su opinión 9/87, ha sugerido cierta equivalencia entre el debido proceso y la adecuada defensa al señalar que el "debido proceso legal": *abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial.*

- Bajo ese parámetro, para que el **quejoso o inconforme** no quede en estado de indefensión, el tribunal debe permitirle la oportunidad de ser oído en defensa de sus derechos; por lo que es válido afirmar que el juzgador al advertir de oficio una causal de improcedencia del juicio no puede resolverla de plano.

- Así, el examen debe hacerse bajo el marco concerniente al proceso legislativo de la Ley de Amparo, a la interpretación de su artículo 64, párrafo segundo, a las vías que existen en materia del juicio de amparo, al principio de audiencia y a la protección más amplia del derecho de audiencia.

- El artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo vigente dispone una conjunción copulativa: "*no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior*".

- De dicho precepto se advierte que cuando el órgano jurisdiccional de amparo advierta una causal de improcedencia, deberá dar vista al **quejoso**



para que manifieste lo que a su interés convenga, **siempre que se cumplan los siguientes requisitos**: a) Que tal causal no haya sido alegada por las partes; y, b) Que no hubiese sido analizada por el órgano jurisdiccional inferior.

- Lo anterior porque en la citada porción normativa obra la conjunción copulativa 'ni', que sirve para enlazar voces o frases que denotan negación, precedida o seguida de otra u otras; asimismo, esa conjunción equivale a "y no", que se refiere a la adición de dos términos, pero implica que ambos sean negativos. En ese sentido, mediante tal conjunción se enlazan dos oraciones de carácter negativo.

- Por consiguiente, para que se actualice el supuesto normativo de que se trata **se deben presentar ambas hipótesis previstas en el párrafo en cuestión** (*que la causa de improcedencia no sea alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior*) **para que surja la obligación del juzgador de dar vista al quejoso con la actualización de la causal de improcedencia detectada de oficio**; ello en aras de proteger adecuadamente su esfera de derechos.

- La obligación de otorgar esa vista está dirigida tanto a la tramitación del juicio de amparo directo a que alude el numeral 2, párrafo primero, de la ley de la materia vigente, así como al recurso de revisión tratándose del amparo directo e indirecto cuyo conocimiento sea de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Colegiado de Circuito, según sea el caso, en razón de las facultades de revisión y de última instancia que le dota el artículo 107, fracciones VIII, inciso b) y IX, de la Constitución Federal.

- Lo anterior, porque la palabra *inferior* a que alude la parte final de la segunda frase de mérito se refiere a jerarquía de órganos desde el punto de vista jurisdiccional. Es decir, apunta a un órgano jurisdiccional de menor jerarquía del que está conociendo en ese momento del asunto.

- Así, se tiene como tribunal inferior a los órganos iniciadores, es decir, a los que ocupan el primer peldaño de varias instancias.



- De esta forma, los Tribunales Colegiados tratándose del amparo indirecto y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo, tendrán el carácter de superior; cuya característica principal es que por mandato legal conocerán y resolverán de algunos de los recursos de impugnación previstos en la ley en segunda instancia, para que en su caso se revoque, modifique o confirme la decisión revisada; siendo que al órgano inferior se le conoce como Juez *a quo*, dado que su fallo es controvertido ante el tribunal superior, *ad quem*, que será el tribunal de alzada que conocerá del recurso interpuesto.

- Por tanto, la obligación prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo está dirigida particularmente a la segunda instancia de las dos vías de tramitación del juicio de amparo a que alude el numeral 2, párrafo primero, de la ley de la materia, cuyo conocimiento, en grado de *ad quem*, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según sea el caso, en razón de las facultades de revisión y de última instancia que les dota el artículo 107, fracción VIII, de la Constitución Federal.

- Así, la disposición normativa se actualiza tratándose de la segunda instancia (como sería del recurso de revisión), ya que el propio artículo en cuestión se refiere a "inferior", que refleja la intención del legislador para referirse a que la obligación en cuestión es para los órganos que tienen el carácter de *ad quem*.

- Adicionalmente a lo anterior, con apoyo en el principio de audiencia y en el sistema proteccionista ampliado de la ley de la materia, debe extenderse la protección del párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo y estimarse que lo anterior también es aplicable en el amparo uniinstancial; esto es, que si en el trámite del amparo directo se estima que se actualiza alguna causa de improcedencia igualmente debe darse vista a la parte quejosa para que manifieste lo que a su derecho convenga.

- La norma busca que se respete el principio de audiencia hasta el último momento procesal (*amparo directo y recurso de revisión en amparo indirecto y directo*), mediante la vista que se otorgue al **quejoso** para que manifieste lo que



a su derecho convenga ante la posible actualización de oficio de alguna causa de improcedencia, lo que, de una interpretación amplia, conlleva extender su esfera de protección, pues se le da la oportunidad de que se defienda en relación con la causa de improcedencia detectada en instancia terminal; de no ser así, dicha parte quedaría en estado de indefensión al privársele de la oportunidad de expresar los argumentos tendentes a favorecer su situación jurídica en relación con ese nuevo contexto, pues no podría exponerlos más adelante, precisamente, porque el juicio uniinstancial y su recurso de revisión o, tratándose del juicio biinstancial en revisión son el último momento.

- Esto último porque el Tribunal Colegiado de Circuito conociendo del juicio de amparo directo o del recurso de revisión, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación tratándose del recurso de revisión, se instaure como la última oportunidad procesal para el **quejoso** de controvertir algún aspecto novedoso.

- **En conclusión** cuando el órgano jurisdiccional, tratándose del amparo directo o del recurso de revisión en amparo directo o indirecto, según sea el caso, advierta de oficio que se actualiza alguna causa de improcedencia, tendrá que dar vista al **quejoso o al recurrente** para que manifieste lo que a su derecho convenga, siendo necesario para ello **la actualización de los dos requisitos previstos**, a saber, que la causa de improcedencia no sea alegada por las partes ni examinada por el inferior.

29. De dicha resolución a la **contradicción de tesis 426/2013**¹⁰ derivó la jurisprudencia P./J. 51/2014 (10a.):¹¹

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MA-

¹⁰ Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

¹¹ Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 24, registro digital: 2007920.



TERIA, SE DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA NOVEDOSA, TANTO EN EL SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALICEN SIMULTÁNEAMENTE LAS DOS HIPÓTESIS QUE PREVÉ, COMO EN AMPARO DIRECTO. De la interpretación del citado precepto legal que indica: 'Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga', se concluye que la vista a la que se refiere debe darse, en principio, cuando la causa de improcedencia que se advierte de oficio no haya sido alegada por una de las partes y, además, no se haya analizado por un órgano jurisdiccional que hubiere conocido de la primera instancia del juicio de amparo respectivo, ante la imposibilidad de impugnar lo que al efecto se determine por el órgano de alzada de amparo, por lo que deberán actuar en esos términos tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los Tribunales Colegiados de Circuito, según sea el caso, en razón de las facultades de revisión y de última instancia que les dota el artículo 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otro lado, en aras de velar por el derecho de audiencia y atendiendo al sistema proteccionista ampliado de la Ley de Amparo, la disposición respectiva también es aplicable para el caso de que en el trámite del juicio de amparo directo, como instancia terminal, se estime de oficio que se actualiza una causa de improcedencia, por lo que en tal caso, igualmente los referidos Tribunales Colegiados de Circuito deben dar vista a la quejosa para que manifieste lo que a su derecho convenga, con el propósito de darle oportunidad de expresar argumentos tendentes a favorecer su situación jurídica en relación con la posible causa de improcedencia."

Vista con motivo de la queja contra el desechamiento de plano de una demanda.

30. Cabe precisar que la aplicación del artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo también puede darse con motivo del recurso de queja interpuesto contra el desechamiento de plano de una demanda de amparo, como se sostuvo por el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la diversa **contradic-**



ción de tesis 410/2013,¹² el veintidós de enero de dos mil quince, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 4/2015 (10a.),¹³ del siguiente tenor:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES APLICABLE EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, AL RESOLVER EL RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA EL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA, CUANDO SE ADVIERTE DE OFICIO UNA CAUSAL DISTINTA A LA EXAMINADA POR EL JUEZ DE DISTRITO. De la interpretación sistemática de la exposición de motivos del proyecto de decreto por el que se expidió la Ley de Amparo, así como de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos y de los artículos 64 y 112 a 115 de la ley aludida, se aprecia la ampliación de la protección de los derechos fundamentales del gobernado. De este modo, en razón de esa salvaguarda ampliada, es que debe existir un procedimiento adecuado regido por el párrafo segundo del artículo 64 citado; de ahí que si en la resolución de un recurso de queja interpuesto en contra del desechamiento de plano de la demanda de amparo indirecto, el Tribunal Colegiado de Circuito advierte de oficio la actualización de una diversa causal de improcedencia que no fue alegada por las partes, ni analizada por el órgano inferior, dará vista a la parte recurrente para que, previa notificación por lista, manifieste lo que a su derecho convenga. Lo que resulta necesario, además, en virtud de que, al conocer del referido recurso y concluir que el respectivo juicio de amparo es improcedente por actualizarse una causa manifiesta e indudable de improcedencia, emite una resolución definitiva e inimpugnable, a diferencia de las determinaciones que sobre ese aspecto dicta el órgano jurisdiccional que en primera instancia conoce de la demanda de amparo indirecto."

¹² Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, en contra de la consideración relativa a que la notificación respectiva se realice por lista y no en forma personal, Margarita Beatriz Luna Ramos, en contra de las consideraciones, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, con precisiones, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

¹³ Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 6, registro digital: 2008789.



Momento en el que surge la obligación de dar vista.

31. Ahora bien, respecto del momento en que se genera la obligación del órgano jurisdiccional, de dar vista al quejoso cuando advierta de oficio una causal no alegada por alguna de las partes ni analizada por el inferior, para que en el plazo de tres días manifieste lo que a su derecho convenga, este Tribunal Pleno ha establecido que surge cuando el asunto se discute en sesión.

32. Así lo sostuvo al resolver la **contradicción de tesis 325/2014**,¹⁴ el veintidós de enero de dos mil quince, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 5/2015 (10a.),¹⁵ que a continuación se reproduce:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO, DE DAR VISTA AL QUEJOSO CUANDO ADVIERTA DE OFICIO UNA CAUSAL NO ALEGADA POR ALGUNA DE LAS PARTES NI ANALIZADA POR EL INFERIOR, PARA QUE EN EL PLAZO DE 3 DÍAS MANIFIESTE LO QUE A SU DERECHO CONVenga, SURGE CUANDO EL ASUNTO SE DISCUTE EN SESIÓN. El párrafo citado establece que cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causa de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por el órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de 3 días manifieste lo que a su derecho convenga. Ahora, en aras de respetar el derecho de audiencia y encontrar equilibrio entre justicia pronta y seguridad jurídica, si el Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito, al discutir el asunto en sesión, ya sea porque así se presentó o propuso en ese momento por alguno de los Magistrados, aprecia la posible actualización de alguna causal de improcedencia no alegada por las partes ni analizada por el inferior, debe dejarlo en lista y ordenar que se dé vista

¹⁴ Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, en contra de la consideración relativa a que la notificación respectiva se realice por lista y no en forma personal, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Luis María Aguilar Morales. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

¹⁵ Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 8, registro digital: 2008790.



a la parte recurrente con la decisión adoptada para que, previa notificación por lista, manifieste lo que a su derecho convenga, pues el objetivo de la disposición contenida en aquel párrafo es respetar el derecho de audiencia, al otorgarle la oportunidad de exponer en relación con esa causa de improcedencia. En consecuencia, la obligación prevista en el precepto indicado surge cuando, en sesión, el Pleno del órgano jurisdiccional comparte la posibilidad de que se actualice un motivo de improcedencia no alegado ni analizado con anterioridad."

Supuesto en que queda al prudente arbitrio del juzgador.

33. En otro aspecto, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha establecido que la obligación de dar vista al quejoso con la posible actualización de alguna causa de improcedencia como consecuencia de una ejecutoria dictada en un asunto relacionado, debe quedar al prudente arbitrio del juzgador, esto al resolver la **contradicción de tesis 19/2016**,¹⁶ el trece de abril de dos mil dieciséis, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 53/2016 (10a.),¹⁷ del siguiente tenor:

"JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO, COMO CONSECUENCIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN UN ASUNTO RELACIONADO, DEBE QUEDAR AL PRUDENTE ARBITRIO DEL JUZGADOR. El precepto citado establece que cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de 3 días manifieste lo que a su derecho convenga. No obstante, tratándose de asuntos relacionados que por regla general se ven en una misma sesión del Tribunal Colegiado de Circuito, el cumplimiento de la obligación de dar la vista al quejoso con la posible actualización de alguna

¹⁶ Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidenta en funciones Margarita Beatriz Luna Ramos; José Fernando Franco González Salas votó con reservas. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.

¹⁷ Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, página 1191, registro digital: 2011696.



causa de improcedencia, depende necesariamente del examen cuidadoso que en cada caso concreto realice el juzgador, atendiendo a la ponderación de los diversos derechos de los gobernados en relación con los principios de exhaustividad, congruencia y concentración, conforme a la lógica y a las reglas fundamentales que rigen el procedimiento, a fin de que pueda determinar si existe razón suficiente para ordenar la vista."

Vista con motivo de la improcedencia derivada de una jurisprudencia de la Suprema Corte.

34. Incluso, la Segunda Sala ha establecido que la obligación prevista en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo debe cumplirse aun si la improcedencia deriva de una jurisprudencia de la Suprema Corte, en razón de que sólo así se otorga al quejoso la oportunidad de controvertir la aplicación del criterio jurisprudencial, lo que es acorde con el derecho de audiencia y, además, porque la aplicación de una jurisprudencia no justifica la inobservancia de los términos y plazos legales. Ello, al resolver la **contradicción de tesis 25/2016**,¹⁸ el once de mayo de dos mil dieciséis, de la que derivó la jurisprudencia 2a./J. 62/2016 (10a.),¹⁹ del siguiente tenor:

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LA OBLIGACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 64, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, SE ACTUALIZA INCLUSO CUANDO LA CAUSAL RELATIVA DERIVA DE UNA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. La obligación de los órganos jurisdiccionales de amparo de dar vista al quejoso cuando adviertan oficiosamente la posible actualización de una causal de improcedencia no alegada por las partes ni analizada por el inferior, debe cumplirse incluso si ésta deriva de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en atención a que, por un lado, sólo así se le otorga a dicha parte la oportunidad de controvertir la aplicación del criterio jurisprudencial, lo que resulta acorde

¹⁸ Unanimidad de cinco votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Alberto Pérez Dayán. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Jonathan Bass Herrera.

¹⁹ Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 32, julio de 2016, Tomo I, página 627, registro digital: 2011990.



con el derecho de audiencia contenido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por otro, la aplicación de una jurisprudencia no puede justificar la inobservancia de los términos y plazos legalmente establecidos."

Vista con motivo de la improcedencia parcial.

35. Cabe precisar que también en el supuesto de que la improcedencia del juicio no sea por la totalidad de los actos, se ha interpretado que es aplicable lo dispuesto por el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo. Así lo consideró el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 292/2015,²⁰ el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, de la que derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 6/2017 (10a.),²¹ que a continuación se transcribe:

"VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. NO ES EXCUSA PARA OMITIRLA QUE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE SE ADVIERTA POR EL ÓRGANO COLEGIADO SÓLO AFECTE PARCIALMENTE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. De la apreciación contextual e íntegra del proceso legislativo de la reforma a la Ley de Amparo vigente, se advierte que el fin perseguido con la incorporación del artículo 64, párrafo segundo, es otorgar a la parte quejosa un medio de defensa, a través del cual se garanticen sus derechos de audiencia y de defensa, para que en caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adviertan oficiosamente una causa de improcedencia, tenga la oportunidad de aportar los argumentos oportunos a fin de que cualquiera de dichos órganos de amparo decida conforme a derecho, de manera que la decisión que se adopte sea producto de un proceso de deliberación racional y no sólo de la autoridad que el Estado le confiere a la administración de justicia. Por ende, la vista referida en el precepto legal citado debe darse aun cuando el órgano jurisdiccional termi-

²⁰ Mayoría de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I. y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

²¹ Décima Época. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 39, febrero de 2017, Tomo I, página 12, registro digital: 2013722.



nal estime que la causa de improcedencia es evidente y que su actualización sólo provocará el sobreseimiento parcial, como sucede cuando se tienen como actos reclamados la resolución de primera instancia y la de segundo grado y, respecto de la primera de ellas, el Tribunal Colegiado de Circuito considere actualizada la causal prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo, relativa a la cesación de efectos por sustitución procesal."

Vista innecesaria cuando se provee sobre una demanda de amparo directo.

36. Derivado de la contradicción de tesis antes citada (292/2015), el Pleno también se pronunció en torno a que resulta innecesario que se dé vista a la parte quejosa cuando el presidente de un Tribunal Colegiado resuelve desecharla respecto de uno o varios actos reclamados, porque en tal supuesto el justiciable puede interponer en contra del auto relativo al recurso de reclamación, cuyo conocimiento compete al respectivo tribunal de forma colegiada.²² Al respecto se emitió la tesis aislada P. I/2017 (10a.),²³ del siguiente tenor:

"VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. ES INNECESARIO QUE LA OTORGUE EL PRESIDENTE DE UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO AL PROVEER SOBRE UNA DEMANDA DE AMPARO DIRECTO. Es innecesario que el presidente de un Tribunal Colegiado de Circuito dé vista a la parte quejosa con la actualización de una causa de improcedencia prevista en la Ley de Amparo cuando, en ejercicio de su labor jurisdiccional y a fin de depurar el procedimiento a partir del análisis de la demanda de amparo directo –por ser el momento idóneo para ello– aquél suscribe un auto en el que resuelve desecharla respecto de uno o varios actos reclamados, pues en tal caso

²² Esta tesis no constituye jurisprudencia pues no resuelve el tema de fondo que se resolvió en la contradicción de tesis 292/2015, el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis. Mayoría de ocho votos en relación con el sentido de la resolución de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I. y presidente Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán; unanimidad de diez votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

²³ Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, página 165, registro digital: 2014208.



el justiciable tiene a su alcance el recurso de reclamación, cuyo conocimiento corresponde al respectivo tribunal de manera colegiada y en el cual se pueden exponer las razones que se consideren pertinentes para desvirtuar las consideraciones del propio Magistrado presidente, con lo que se satisfacen los derechos de acceso a la jurisdicción y de defensa del quejoso."

Vista inaplicable cuando se trata del recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo.

37. Por otra parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido que la vista a que se refiere el párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo, es inaplicable para el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, precepto este último que establece lo que sigue:

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"...

"e) Las que se dicten durante la tramitación del juicio, o del incidente de suspensión, que no admitan expresamente el recurso de revisión y que por su naturaleza trascendental y grave puedan causar perjuicio a alguna de las partes, no reparable en la sentencia definitiva; así como las que con las mismas características se emitan después de dictada la sentencia en la audiencia constitucional."

38. Ciertamente, la Segunda Sala, al resolver la **contradicción de tesis 114/2017**,²⁴ el doce de julio de dos mil diecisiete, consideró, en forma destacada que la obligación de dar vista previa está siempre referida a la improcedencia

²⁴ Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y presidente Eduardo Medina Mora I.; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.



del juicio, y no así de los recursos previstos en la Ley de Amparo; y, precisamente por ello, no es procedente el otorgamiento de la vista con la actualización de la notoria improcedencia del recurso de queja, pues se trata de una hipótesis no prevista en dicho ordenamiento legal.

39. Si bien esa contradicción se centró en el caso específico del recurso de queja, pues la materia versó en dilucidar "*si, en términos del segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo, existe el deber por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito de dar vista previa al promovente de un recurso de queja, con el proyecto que desecha tal medio de defensa por notoriamente improcedente*", lo cierto es que para resolver ese punto concreto tuvo que examinar justamente el alcance de la norma en cuestión.

40. En la ejecutoria relativa se aprecia que al respecto se consideró lo que previamente había establecido el Pleno, entre otras cuestiones, y se estableció lo siguiente:

- Hubo pronunciamientos opuestos sobre un mismo punto de derecho, consistente en el deber del Tribunal Colegiado de dar vista previa al promovente de un recurso de queja, con el proyecto que desecha tal medio de defensa por notoriamente improcedente.

- La norma [artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo] forma parte del título primero, capítulo VIII, "Sobreseimiento" y prevé que cuando se advierta de oficio una causal de improcedencia "no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior", se dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días manifieste lo que a su derecho convenga.

- La finalidad de la norma consiste en hacer efectivos los derechos de audiencia y defensa a través del acceso a un sistema procesal diseñado para que el quejoso aporte los elementos que estime oportunos, a fin de permitirle superar el tema de improcedencia del juicio, para el caso en que proceda.

- Para poder dar vista al quejoso, en términos del precepto, es necesario que, en principio, se actualicen conjuntamente estos supuestos: 1. exista un Juez inferior, quien al resolver previamente el juicio de amparo, no se haya pronun-



ciado sobre la causal de improcedencia que posteriormente se advierta de oficio; y, 2. que tal causal no hubiera sido planteada por alguna de las partes. Es menester que se actualicen ambos componentes para que cobre obligatoriedad la norma.

- Así, la vista contenida en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, debe darse única y exclusivamente cuando el órgano de segunda instancia advierta de oficio la actualización de una causal de improcedencia novedosa del juicio de amparo indirecto o directo, ambos en revisión, o bien, cuando en amparo directo el Tribunal Colegiado de Circuito respectivo advierta de oficio una causal de improcedencia; incluso en el recurso de queja interpuesto contra el desechamiento de plano de una demanda de amparo.

- La obligación de dar vista está siempre referida a la improcedencia del juicio, y no así de los recursos previstos en la Ley de Amparo; por ello, no es conducente el otorgamiento de la vista a los promoventes con la determinación de la improcedencia del recurso de queja, pues se trata de una hipótesis no prevista en dicho ordenamiento legal.

- La naturaleza de la queja corresponde a un recurso vertical o de alzada que sólo procede en las específicas hipótesis previstas en el artículo 97 de la Ley de Amparo. Al ser un recurso vertical, implica que su resolución corresponde al tribunal de alzada, quien asume plena jurisdicción para resolverlo. El trámite, plazos, así como los casos en que este medio de defensa procede están claramente establecidos en la Ley de Amparo lo que hace de la queja un recurso asequible; así que si una de las partes en el juicio promueve un recurso de queja notoriamente improcedente, no es necesario darle vista previa a su desechamiento.

- Sin que ello [no dar vista] implique vulnerar el derecho de audiencia o de acceso a la justicia reconocidos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el ejercicio de estos derechos se encuentra sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, presupuestos y cargas procesales que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia, como lo es la carga procesal dispuesta de manera asequible al gobernado, de presentar el recurso efectivo.



41. De la ejecutoria citada derivó la jurisprudencia 2a./J. 120/2017 (10a.)²⁵ que a continuación se reproduce:

"VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. ES INAPLICABLE PARA EL RECURRENTE TRATÁNDOSE DEL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL DIVERSO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE LA MATERIA. La finalidad del segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo es dar oportunidad al quejoso de formular argumentos relativos a la no actualización de una causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano jurisdiccional; esto porque una causa de improcedencia implica la extinción de la posibilidad de analizar el acto reclamado. La obligación de dar vista previa está siempre referida a la improcedencia del juicio, y no así de los recursos previstos en la Ley de Amparo; por ello, no es procedente el otorgamiento de la vista con la actualización de la notoria improcedencia del recurso de queja, pues se trata de una hipótesis no prevista en dicho ordenamiento legal. El trámite, plazos, así como los casos en que este medio de defensa procede están claramente establecidos en la Ley de Amparo, lo que hace de la queja un recurso asequible; así que si una de las partes en el juicio interpone un recurso de queja notoriamente improcedente, no es necesario darle vista previa a su desechamiento. Sin que ello implique vulnerar el derecho de audiencia o de acceso a la justicia reconocidos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el ejercicio de éstos se encuentra sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, presupuestos y cargas procesales que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia, como lo es la carga procesal dispuesta de manera accesible al gobernado, de presentar el recurso efectivo."

42. Dentro de los criterios contendientes en la citada contradicción de tesis 114/2017, resuelta el doce de julio de dos mil diecisiete por la Segunda Sala, se encontraba el sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, al resolver la queja *****/2016, órgano jurisdiccional que también es contendiente en la presente contradicción de tesis.

²⁵ Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 46, septiembre de 2017, Tomo I, página 763, registro digital: 2015053.



43. En aquel asunto, *****/2016, el recurso de queja fue interpuesto por el tercero interesado de un juicio de amparo indirecto contra un acuerdo en el que no se admitieron las pruebas ofrecidas por el propio tercero en primera instancia; y, al efecto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito consideró, en torno al deber del Tribunal Colegiado de dar vista previa al promovente de un recurso de queja, con el proyecto que desechaba tal medio de defensa por notoriamente improcedente, que en aras de velar por el derecho de audiencia y atendiendo al sistema proteccionista ampliado de la Ley de Amparo, el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo también era aplicable para el caso de la improcedencia del recurso de queja, en esa instancia terminal, cuando se estimara de oficio, con el objeto de no afectar la esfera jurídica del gobernado, por lo que los Tribunales Colegiados de Circuito debían dar vista a la quejosa. No obstante, el sentido de la resolución de esta Suprema Corte fue en el sentido de que la obligación de dar vista está siempre referida a la improcedencia del juicio, y no así a los recursos previstos en la Ley de Amparo, por lo que no era conducente el otorgamiento de la vista a los promoventes con la determinación de la improcedencia del recurso de queja, pues se trataba de una hipótesis no prevista en dicho ordenamiento legal.

Oportunidad de ofrecer medios de prueba.

44. Finalmente, la Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 857/2017²⁶ sostuvo que si bien el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo no establece explícitamente que se podrán ofrecer medios de prueba que demuestren la no actualización de la causa de improcedencia, es evidente que se debe brindar la oportunidad amplia a las partes para que al momento que se les da la vista, no sólo puedan argumentar sino también probar, interpretación que es acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva.

45. Del precedente antes citado derivó la tesis aislada 1a. CCV/2018 (10a.)²⁷ que a continuación se reproduce:

²⁶ Amparo directo en revisión 857/2017, resuelto el nueve de mayo de dos mil dieciocho. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Nínive Ileana Penagos Robles.

²⁷ Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 339, registro digital: 2018702.



"JUIICIO DE AMPARO. OBLIGACIÓN DE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA EN TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. El precepto citado establece que cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de 3 días manifieste lo que a su derecho convenga. Ahora, si bien es cierto que el precepto mencionado no establece explícitamente que se podrán ofrecer medios de prueba que demuestren la no actualización de esa causa de improcedencia, es evidente que se debe brindar la oportunidad amplia a las partes para que al momento que se les da la vista, no sólo puedan argumentar sino también probar. Esta interpretación es acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que toda persona tiene derecho a, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales para plantear una pretensión o defenderse de ella, con el propósito de que mediante un proceso, en el que se respeten las formalidades esenciales, se decida sobre la pretensión o la defensa; siendo una de esas formalidades, la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas para demostrar su pretensión."

Solución.

46. Una vez precisados varios de los criterios que ha emitido esta Suprema Corte en torno al segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo, se aprecia que la temática que nos concierne en la presente contradicción encuentra en esos precedentes solución aunque evidentemente la materia no haya sido exactamente la misma, esto con motivo del estudio general desarrollado en ellos para examinar diversos aspectos; sin embargo, por seguridad jurídica, conviene dar respuesta puntual y explícita al punto de contradicción que nos ocupa, considerando además que uno de los Tribunales Colegiados contendientes en el presente asunto, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, también lo fue en la diversa contradicción de tesis 114/2017 de la



Segunda Sala a la que se ha hecho referencia,²⁸ en donde la materia igualmente giró en torno al artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo.

47. Ciertamente, como se pudo apreciar en líneas precedentes, de la tesis VII.2o.C.39 K (10a.)²⁹ derivada de la resolución que recayó al recurso de queja *****/2016, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito, que contendió en la diversa contradicción de tesis 114/2017 resuelta por la Segunda Sala, el criterio de ese órgano jurisdiccional iba bajo la misma línea de pensamiento que con el que ahora contiene en la presente contradicción de tesis, al emitir resolución en un recurso de revisión *****/2018, pues en aquella ocasión sustentaba que el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo era aplicable para el caso de la improcedencia del **recurso de queja**, en aras de proteger el derecho de audiencia y en atención al sistema proteccionista ampliado de la Ley de Amparo, con el objeto de no afectar la esfera jurídica del gobernado; y ahora, en el criterio que contiene en la presente contradicción de tesis se replican los mismos elementos salvo que ahora se trata del **recurso de revisión**.

48. En ese tenor a continuación se recogen los aspectos fundamentales que inciden en la temática que nos concierne.

Conclusiones.

49. Cabe recordar que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito estableció que el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, no establecía la obligación para el tribunal de alzada, de dar vista con la actualización de causales de improcedencia advertidas de oficio no alegadas por las partes, ni analizadas por el órgano jurisdiccional de primer grado, y además afirmó que de ahí se advertía que, *a contrario sensu*, no existía esa

²⁸ De la que derivó la tesis jurisprudencial 2a./J. 120/2017 (10a.), de título y subtítulo: "VISTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO. ES INAPLICABLE PARA EL RECURRENTE TRATÁNDOSE DEL RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL DIVERSO 97, FRACCIÓN I, INCISO E), DE LA LEY DE LA MATERIA."

²⁹ Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 38, Tomo IV, enero de 2017, página 2823, registro digital: 2013502.



obligación cuando el Pleno del Tribunal Colegiado que conozca del recurso de revisión determinara desecharlo.

50. No obstante tales aseveraciones, enseguida el propio tribunal señaló que el segundo párrafo del artículo 64, de la citada ley "*debe interpretarse en el sentido de otorgar la vista al recurrente para que manifieste lo que a su derecho convenga en esos casos, pues tal decisión ya no podrá ser cuestionada en una instancia ulterior; por tanto, ello resulta compatible con el derecho fundamental de audiencia ... y el sistema proteccionista ampliado de la Ley de Amparo; pues, la naturaleza de la vista no está en función de lo sencillo o accesible del recurso o medio de defensa, sino en la protección humana del derecho de acceso a la justicia.*"

51. Es en ese contexto, al haberse pronunciado ese órgano jurisdiccional en los términos expuestos en el párrafo anterior, que se generó la contradicción de criterios, como se puso de manifiesto en el considerando correspondiente.

52. Pues bien, de las diversas interpretaciones que ha hecho este Alto Tribunal, a las que se ha hecho referencia, se advierte que no existe obligación de dar vista al recurrente cuando se trata de un posible desechamiento en el que no se actualicen los **dos supuestos** contenidos en la norma que nos ocupa.

53. Ciertamente, si de conformidad con el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, el órgano jurisdiccional de amparo, el juzgador ad quem, advierte de oficio la actualización de alguna causa de improcedencia, debe dar vista a la parte quejosa para que manifieste lo que a su derecho convenga; siempre que se cumplan los siguientes dos requisitos:

- 1) Que la causa de improcedencia no haya sido alegada por las partes; y,
- 2) Que la causa de improcedencia no hubiese sido examinada por el órgano jurisdiccional inferior.

54. La Ley de Amparo prevé cuatro momentos en que las causas de improcedencia pueden ser aplicables, a saber: 1. Cuando se advierta desde la promoción de la demanda de amparo; 2. Cuando se aprecia durante la tramita-



ción del juicio; 3. Al emitirse la sentencia definitiva; 4. Al tramitarse el recurso de revisión. Esto es importante tenerlo presente, en tanto que si bien uno de los momentos puede ser con motivo precisamente de la interposición de recurso de revisión, ello no surge por la procedencia o no de ese medio de impugnación, sino del juicio de amparo y es por ello que para que el quejoso no quede en estado de indefensión, el tribunal debe permitirle la oportunidad de ser oído en defensa de sus derechos, así como ofrecer pruebas; y, en ese sentido, el órgano jurisdiccional al advertir de oficio una causal de improcedencia del juicio no puede resolverla de plano, sino que está obligado a dar vista al quejoso [obligación que surge cuando se presentan las dos hipótesis anteriormente referidas], aspecto que es ajeno a los motivos que puedan dar lugar al desechamiento del recurso de revisión.

55. Ahora, el objetivo de la disposición contenida en el segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo es respetar el derecho de audiencia, al otorgar la oportunidad de exponer en relación con esa causa de improcedencia y esto concierne, desde luego al quejoso, a la parte que instó el juicio de amparo.

56. De esta forma, el precepto de referencia no obliga a dar vista ante la posibilidad de desechar el medio de impugnación que hayan interpuesto las partes.

57. Además, no debe olvidarse que se trata de generar un equilibrio entre justicia pronta y seguridad jurídica, de forma que si no existe posibilidad de que se supere el obstáculo relativo al motivo del desechamiento, entonces, dar vista al recurrente con ello sería ocioso e inútil y únicamente ocasionaría que se transgrediera el derecho fundamental de justicia pronta y expedita previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal, dado que se retrasaría o postergaría la resolución del juicio de amparo sin justificación.

58. Cabe destacar que el objeto que busca la norma se encuentra dirigido a la parte quejosa, pues como lo ha sostenido este Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 292/2015 citada con anterioridad, el fin perseguido "es otorgar a la parte quejosa un medio de defensa, a través del cual se garanticen sus derechos de audiencia y de defensa, para que en caso de que el Tribunal



Colegiado de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, adviertan oficiosamente una causa de improcedencia, tenga la oportunidad de aportar los argumentos oportunos a fin de que cualquiera de dichos órganos de amparo decida conforme a derecho, de manera que la decisión que se adopte sea producto de un proceso de deliberación racional y no sólo de la autoridad que el Estado le confiere a la administración de justicia."

59. Ahora, para la contradicción de tesis que nos ocupa cobra especial relevancia lo que estableció la Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 114/2017 invocada igualmente en párrafos anteriores, en el sentido de que la obligación de dar vista en términos del artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo concierne a la improcedencia del juicio de amparo, no así a los recursos que prevé esa ley.

60. Como se precisó, si bien esa contradicción de tesis 114/2017 se centró en el caso específico del recurso de queja, pues la materia particular versó en dilucidar "*si, en términos del segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo, existe el deber por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito de dar vista previa al promovente de un recurso de queja, con el proyecto que desecha tal medio de defensa por notoriamente improcedente*", lo cierto es que para llegar a resolver ese punto concreto tuvo que examinar si la norma en cuestión resultaba aplicable a los recursos, esto es, en general a los medios de impugnación previstos en la Ley de Amparo.

61. Ahora, la resolución de la Segunda Sala al resolver la citada contradicción de tesis fue en el sentido de que no procede otorgar la vista con la actualización de la notoria improcedencia del **recurso de queja**, porque se trata de un supuesto no previsto en la Ley de Amparo, siendo que el trámite, plazos, así como los casos en que ese medio de defensa procede están claramente establecidos en dicha Ley, lo que hace de la queja un recurso asequible; de suerte que si una de las partes en el juicio interpone un recurso de queja notoriamente improcedente, no es necesario darle vista previa a su desechamiento.

62. Sin embargo, para llegar a esa conclusión partió de una premisa más general en el sentido de que "La obligación de dar vista previa está **siempre referida a la improcedencia del juicio**, y no así de los recursos previstos en la Ley de Amparo".



63. Esta premisa es la que brinda también en este caso el cimiento para la solución del punto de contradicción que nos ocupa y que se refiere a un diverso medio de impugnación, al **recurso de revisión**.

64. Ciertamente, ambos supuestos, el recurso de queja y el recurso de revisión se encuentran supeditados a la regla general en el sentido de que la obligación de dar vista previa alude a la improcedencia del juicio, no así al desechamiento de los recursos previstos en la Ley de Amparo, como los antes nombrados.

65. Ahora si bien este Tribunal Pleno ha interpretado que con apoyo en el principio de audiencia y en el sistema proteccionista ampliado de la ley de la materia, debe extenderse la protección del párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo y estimarse que dicho supuesto normativo también es aplicable en el amparo uniinstancial; esto es, que si en el trámite del amparo directo se estima que se actualiza alguna causa de improcedencia igualmente debe darse vista a la parte quejosa para que manifieste lo que a su derecho convenga dándole oportunidad de que se defienda en relación con la causa de improcedencia detectada en instancia terminal; lo cierto es que ello no debe entenderse así [la aplicación por analogía o por extensión] respecto de supuestos ajenos a la improcedencia del juicio de amparo, como son los relativos a los posibles desechamientos de los recursos.

66. Esto es, la extensión de la protección del párrafo segundo del artículo 64 de la Ley de Amparo no encuentra justificación en cualquier supuesto, la procedencia de los medios de impugnación previstos en la Ley de Amparo, como es el recurso de revisión, no inciden en la procedencia del juicio de amparo.

67. Si bien la hipótesis normativa en comento busca que se respete el principio de audiencia hasta el último momento procesal (amparo directo y recurso de revisión en amparo indirecto y directo), mediante la vista que se otorgue al quejoso para que manifieste lo que a su derecho convenga, ello no es con motivo del desechamiento de un medio de impugnación (en el caso concreto de esta contradicción de tesis, del recurso de revisión), sino respecto de la posible actualización de oficio de alguna causa de improcedencia, y en ese sentido la esfera de protección que contiene la norma, no es extensible a los supuestos



concernientes, en general, a los medios de impugnación, y en particular al recurso de revisión.

68. En suma no porque este Alto Tribunal haya determinado que era posible interpretar el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo por extensión respecto del amparo directo, resulta válido ampliar la vista a la que se refiere dicho precepto también respecto del posible desechamiento de los medios de impugnación, pues conforme al precepto de referencia siempre se trata de favorecer la situación jurídica del quejoso en relación con la posible causa de improcedencia, no así, con los posibles motivos de desechamiento de un recurso, como lo es el de revisión.

69. De ahí que en los casos en que, por interpretación, se ha extendido la vista, como en el caso del amparo directo, o bien, con motivo de la queja contra el desechamiento de plano de una demanda de amparo indirecto, siempre está presente una causa de improcedencia del juicio de amparo.

70. En el caso que nos ocupa operan las mismas razones que expuso en su momento la Segunda Sala al resolver la contradicción de tesis 114/2017, con la variante de que en el presente asunto el medio de impugnación no es el recurso de queja, sino el recurso de revisión.

71. Ahora bien, el recurso de revisión es el recurso vertical,³⁰ a través del cual las partes pueden impugnar las resoluciones previstas en el artículo 81 de la Ley de Amparo,³¹ el cual será del conocimiento de la Suprema Corte de Jus-

³⁰ Ovalle Favela, José, "Medios de impugnación en el amparo", en Ferrer, Eduardo y Herrera, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución Mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 446.

³¹ "Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

"a) Las que concedan o nieguen la suspensión definitiva; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia incidental;

"b) Las que modifiquen o revoquen el acuerdo en que se conceda o niegue la suspensión definitiva, o las que nieguen la revocación o modificación de esos autos; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la audiencia correspondiente;

"c) Las que decidan el incidente de reposición de constancias de autos;

"d) Las que declaren el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional; y,



ticia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, acorde a lo previsto en los artículos 83 y 84 de dicho ordenamiento.³² Por tanto, toda vez que su procedencia, los plazos para su interposición y, en general, su trámite, se encuentran claramente regulados en la Ley de Amparo (artículos 81 a 96 de la Ley de Amparo), si una de las partes en el juicio promueve un recurso de revisión que resulte improcedente, no es necesario darle vista previa a su desechamiento.

72. Sin que el hecho de no dar vista vulnere el derecho de audiencia o de acceso a la justicia reconocidos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Federal, en tanto el ejercicio de esos derechos se encuentra sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, presupuestos y cargas procesales que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia.

73. Cabe advertir que dar vista al recurrente en los casos en que resulta improcedente el recurso trae consigo dilaciones injustificadas del procedimiento, lo cual incide negativamente en la protección de otros derechos fundamentales, como son los de justicia expedita e imparcial. Asimismo, como lo ha dicho

"e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno.

"La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

³² "Artículo 83. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

"El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales, distribuirá entre las salas los asuntos de su competencia o remitirá a los Tribunales Colegiados de circuito los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine."

"Artículo 84. Son competentes los Tribunales Colegiados de circuito para conocer del recurso de revisión en los casos no previstos en el artículo anterior. Las sentencias que dicten en estos casos no admitirán recurso alguno."



este Alto Tribunal en diversas ocasiones, el derecho humano de acceso a la impartición de justicia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, puesto que de lo contrario se dejarían de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen la función jurisdiccional, en detrimento de su seguridad jurídica.

74. Finalmente, cabe insistir en que la determinación sobre la improcedencia del recurso de revisión no vulnera la tutela judicial efectiva del recurrente, pues si bien dicha tutela comprende el deber de los juzgadores de buscar en cada caso la interpretación más favorable al ejercicio de la acción, por lo que, ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales deben interpretarse en el sentido más favorable a la plena efectividad de ese derecho, privilegiando la tramitación del proceso respectivo, lo cierto es que dicho *principio pro actione*, no tiene el alcance de introducir supuestos no previstos en las normas.

75. En ese tenor, en torno al artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, que trata sobre la **improcedencia del juicio de amparo**, no existe duda que amerite una interpretación, respecto de la obligación de otorgar la vista que prevé dicho precepto, cuando se trate, en cambio, de la **improcedencia de un recurso de revisión**, y en ese contexto no hay razón que justifique que dicha hipótesis legal pueda aplicarse de manera analógica o extensiva ante un posible desechamiento de ese medio de impugnación.

Jurisprudencia.

76. De conformidad con lo expuesto, este Tribunal Pleno considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

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

Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes al emitir resolución en segunda instancia del juicio de amparo indirecto, determinaron desechar el recurso de revisión interpuesto sin que se actualizara causal de



improcedencia alguna no advertida previamente e interpretaron el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, llegando a posiciones contrarias ya que, mientras uno de los órganos colegiados, derivado de una interpretación de dicho precepto, estimó que en cualquier caso de desechamiento procede dar vista al recurrente con motivo de ello; el otro consideró que la vista no procedía, porque no era dable otorgar al recurrente el plazo establecido por la citada norma cuando no se actualiza una causal de improcedencia no observada previamente, por la cual deba darse vista a la parte inconforme.

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

Justificación: El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado, en la jurisprudencia P./J. 51/2014 (10a.), que de la interpretación del artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, que indica: "Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga", se concluye que la vista a la que se refiere debe darse cuando la causa de improcedencia que se advierte de oficio no haya sido alegada por una de las partes y, además, no se haya analizado por un órgano jurisdiccional que hubiere conocido de la primera instancia del juicio de amparo respectivo, ante la imposibilidad de impugnar lo que al efecto se determine por el órgano de alzada de amparo, por lo que deberán actuar en esos términos tanto la Suprema Corte como los Tribunales Colegiados de Circuito, según sea el caso, en razón de las facultades de revisión y de última instancia que les dota el artículo 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, la vista contenida en ese precepto debe darse única y exclusivamente cuando el órgano de segunda instancia advierta de oficio la actualización de una causal de improcedencia novedosa del juicio de amparo indirecto o directo, ambos en revisión; por lo que aun cuando se haya interpretado por extensión que respecto del amparo directo resulta válido ampliar esa vista, ello se debe a que igualmente se trata de favorecer la situación jurídica del quejoso en relación con la posible causa de improcedencia.



Esto es, la obligación de dar vista previa está siempre referida a la improcedencia del juicio, y no así de los recursos previstos en la Ley de Amparo y, precisamente por ello, no es procedente su otorgamiento con la actualización de la improcedencia del recurso de revisión, pues se trata de un supuesto no previsto en dicho ordenamiento legal. Al respecto, como lo sustentó la Segunda Sala del Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 120/2017 (10a.), la finalidad del segundo párrafo del artículo 64 de la Ley de Amparo es dar oportunidad al quejoso de formular argumentos relativos a la no actualización de una causa de improcedencia advertida de oficio por el órgano jurisdiccional, dado que una causa de improcedencia implica la extinción de la posibilidad de analizar el acto reclamado. Así, los plazos para la interposición del recurso de revisión y, en general, su trámite, se encuentran claramente regulados en la Ley de Amparo (artículos 81 a 96), por lo que, al ser un recurso asequible, si una de las partes en el juicio promueve un recurso de revisión que resulte improcedente, no es necesario darle vista previa a su desechamiento; sin que ello implique vulnerar el derecho de audiencia o de acceso a la justicia reconocidos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el ejercicio de éstos se encuentra sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, presupuestos y cargas procesales que no deben soslayarse en detrimento de la correcta y eficiente administración de justicia, como lo es la carga procesal dispuesta de manera accesible a la persona, de presentar el recurso efectivo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

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 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.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción XXI, 8, 23, 24, fracción VI, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el cuatro de mayo de dos mil quince, vigente a partir del día siguiente, se publica esta versión pública en el cual se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 1/2021 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 7, con número de registro digital: 2023595.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 120/2017 (10a.), P./J. 6/2017 (10a.), 2a./J. 62/2016 (10a.), 2a./J. 53/2016 (10a.), P./J. 4/2015 (10a.), P./J. 5/2015 (10a.) y P./J. 51/2014 (10a.) y aisladas 1a. CCV/2018 (10a.), 2a. XXII/2018 (10a.), P. I/2017 (10a.) y VII.2o.C.39 K (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de septiembre de 2017 a las 10:10 horas, 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas, 1 de julio de 2016 a las 10:05 horas, 27 de mayo de 2016 a las 10:27 horas, 10 de abril de 2015 a las 9:30 horas, 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 6 de abril de 2018 a las 10:10 horas, 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas y 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas, respectivamente.

La tesis aislada VII.2o.C.55 K (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de mayo de 2019 a las 10:22 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 66, Tomo III, mayo de 2019, página 2729, con número de registro digital: 2019888.



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

CONTRADICCIÓN DE TESIS 114/2019. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO, CON RESIDENCIA EN CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO. 24 DE JUNIO DE 2021. UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LAS SEÑORAS MINISTRAS Y DE LOS SEÑORES MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: JEANNETTE VELÁZQUEZ DE LA PAZ.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en **sesión** correspondiente al día **veinticuatro de junio de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 114/2019, suscitada entre el criterio sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 9/2013 y el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, al resolver el recurso de reclamación 12/2018.

La problemática jurídica a resolver por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se centra en determinar si existe o no contradicción entre los criterios y, de ser el caso, determinar si es o no procedente la revisión adhe-



siva en el amparo si, anteriormente, la persona interpuso recurso de revisión principal contra la misma resolución.

I. ANTECEDENTES

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito presentado el diecinueve de marzo de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Magistrada presidenta del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sostenidos por ese Tribunal Colegiado, al resolver el recurso de reclamación 9/2013, el cual dio origen a la tesis aislada I.9o.P.1 K (10a.), de título y subtítulo: "REVISIÓN ADHESIVA. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO SI QUIEN LO PROMUEVE PREVIAMENTE INTERPUSO REVISIÓN PRINCIPAL CONTRA LA MISMA RESOLUCIÓN Y ÉSTA LE FUE ADMITIDA."; y el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, al resolver el recurso de reclamación 12/2018, que dio origen a la tesis aislada II.2o.2 K (10a.), de título y subtítulo: "RECURSO DE REVISIÓN ADHESIVA EN EL AMPARO. PROCEDE SU ADMISIÓN A PESAR DE QUE LO INTERPONGA QUIEN TAMBIÉN FIGURA COMO RECURRENTE EN EL RECURSO PRINCIPAL."

II. TRÁMITE

2. Mediante acuerdo de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de posible contradicción de tesis; determinó que el Pleno de esta Suprema Corte era competente para conocer de la misma; requirió formar cuaderno auxiliar de turno virtual, y decidió turnar los autos al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

3. Asimismo, en el acuerdo mencionado, solicitó a los Tribunales Colegiados contendientes que informaran si los criterios sustentados en los autos con los que se denuncia la presente contradicción de tesis se encontraban vigentes o, en su caso, la causa para tenerlos por superados o abandonados.

4. Derivado de lo anterior, por acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dio cuen-



ta de haber recibido la respuesta de los Tribunales Colegiados contendientes y que ambos confirmaron que los criterios sustentados continúan vigentes, así, se determinó que el asunto se encontraba debidamente integrado con los criterios que motivaron la posible contradicción de tesis, por lo que se ordenó remitir el asunto a la ponencia designada para la elaboración del proyecto de resolución.

5. Mediante acuerdo de seis de febrero de dos mil veinte, el Ministro presidente de este Alto Tribunal determinó enviar el presente expediente a la Primera Sala de este Alto Tribunal, en virtud de que el Ministro ponente solicitó por dictamen que el asunto fuera radicado en la Sala de su adscripción al considerar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

6. Por diverso auto de diecinueve de febrero de dos mil veinte, el presidente de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, determinó que la Sala se avocaba al conocimiento del presente caso y envió los autos al Ministro ponente para que formulara el proyecto de resolución correspondiente.

7. Mediante auto de tres de diciembre de dos mil veinte, visto lo acordado por los Ministros integrantes de la Primera Sala, en sesión pública ordinaria que tuvo verificativo el dos de diciembre de dos mil veinte, se determinó enviar el presente expediente al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la petición de que se avocara a su conocimiento y resolución.

8. Derivado de lo anterior, por acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno el presidente de este Alto Tribunal ordenó radicar el presente asunto en el Pleno de la Suprema Corte y enviar los autos a la ponencia designada para la elaboración del proyecto de resolución.

III. COMPETENCIA

9. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la denuncia de contradicción de tesis entre el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 10, fracción VIII, de la Ley



Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

IV. LEGITIMACIÓN

10. La denuncia de la posible contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por la Magistrada presidenta del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

V. CRITERIOS CONTENDIENTES

11. Con la finalidad de determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, poder establecer el criterio que debe predominar, se estima conveniente precisar el origen de los asuntos en que se emitieron los criterios contendientes:

A. Criterio del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el recurso de reclamación 9/2013.

Antecedentes

12. ***** formuló querrela en contra de los apoderados legales de ***** y/o quienes representen sus derechos en México, por diversas conductas que estimó constitutivas de delitos relativos a la propiedad intelectual, como la falsificación o uso indebido de una marca del denunciante. El Ministerio Público determinó, finalmente, el no ejercicio de la acción penal, debido a la prescripción de la misma.

13. Mediante escrito presentado el veintiséis de junio de dos mil doce, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal, turnado al día siguiente al Juzgado Sexto, el denunciante solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, contra la autorización en definitiva del no ejercicio de la acción penal. Por auto de doce



de julio de dos mil doce, se admitió a trámite la demanda, en el juicio de amparo indirecto 668/2012.

14. El juzgador de amparo sobreseyó en el juicio respecto a diversas auto-ridades, pues éstas negaron la existencia del acto; y, por otro lado, negó el amparo al quejoso.

15. Inconforme con la anterior resolución, el quejoso interpuso recurso de revisión, y también el tercero perjudicado interpuso recurso de revisión, los cuales fueron admitidos por la Magistrada presidenta del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito en auto de cuatro de marzo de dos mil trece.

16. Por escrito de doce de marzo de dos mil trece, el tercero perjudicado, en su carácter de apoderado de la persona moral ***** , interpuso recurso de revisión adhesiva, el cual la Magistrada presidenta del colegiado **tuvo por no interpuesto**, toda vez que, dijo, por auto de cuatro del mes y año en comentario, se admitió a trámite el recurso de revisión del promovente, por lo que no podía coexistir la revisión principal interpuesta contra la ejecutoria de amparo y la revisión adhesiva por la misma parte procesal en el juicio de amparo.

17. En contra de lo anterior, el tercero perjudicado interpuso recurso de reclamación.

18. El veintidós de marzo de dos mil trece, se admitió a trámite el recurso de reclamación y se registró como reclamación penal 9/2013, mismo que fue resuelto en sesión de once de abril de dos mil trece.

Razonamiento del Tribunal Colegiado

19. El Tribunal Colegiado confirmó el desechamiento de la revisión adhesiva. En síntesis, el colegiado consideró que aunque el tercero interesado pretendía reforzar la argumentación del Juez de Distrito en torno a la negativa del amparo –destacadamente en lo relativo a que la acción penal se encontraba prescrita en virtud de que la querrela fue formulada en forma extemporánea a los plazos establecidos en la ley–; dicha pretensión resultaba contraria a la finalidad del recurso de revisión principal que también había presentado, y en el cual pretendía revocar la sentencia de amparo y obtener, en su lugar, un sobreseimiento.



20. Al respecto, el tribunal afirmó que el recurso de revisión adhesivo no es diferente o autónomo de la revisión principal, sino que es a este mismo al cual se incorpora el adherente y su finalidad es obtener que el superior confirme la sentencia recurrida por razones y argumentos más sólidos que en los que descansa ésta, puesto que ocurre en defensa de la resolución impugnada que le es favorable.

21. Por eso mismo, señaló el colegiado, en el caso concreto, el tercero perjudicado en revisión principal planteó cuestiones relativas a que el Juzgado de Distrito incorrectamente omitió decretar la improcedencia del juicio de amparo. Razón por la cual, consideró, es jurídicamente incorrecto que en la revisión adhesiva solicite que las consideraciones en dicha sentencia se declaren vigentes, pues ello traería como consecuencia que se dejara de analizar el recurso de revisión principal en virtud de que planteó peticiones diversas a las de la revisión principal.

22. Afirmó que, conforme a la teoría de la impugnación, el derecho a recurrir no es absoluto, ya que existen limitaciones como son, entre otras, la prohibición del doble recurso, que se traduce en la no admisión de un nuevo medio de impugnación respecto de un acto que fue materia de disenso anteriormente por la misma parte, esto es, la autoría de los recursos no hace procedentes a ambos y conforme a su naturaleza jurídica, la interposición y admisión de un recurso hacen improcedente al otro.

23. En ese sentido, si previo a la interposición del recurso de revisión adhesiva, al recurrente le había sido admitido el de revisión principal que se hizo valer contra la misma resolución, ello se traduce en un doble recurso presentado por la misma parte, los cuales incluso tienen pretensiones diferentes, pues mientras en la revisión principal en el que se exponen todos los motivos de disenso, está encaminada a revocar o modificar la resolución recurrida, el recurso de revisión adhesiva tiene como finalidad que ésta se confirme pero por argumentos más sólidos que los expuestos por el recurrido. Esto es, no podría accederse a las pretensiones contenidas en uno, sin afectar las planteadas en el otro, pues sería imposible determinar que en ambos recursos asiste la razón al recurrente.



24. De ahí que el colegiado resolvió que el recurso adhesivo resultaba improcedente. De los anteriores razonamientos, derivó la tesis aislada I.9o.P.1 K (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"REVISIÓN ADHESIVA. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO SI QUIEN LO PROMUEVE PREVIAMENTE INTERPUSO REVISIÓN PRINCIPAL CONTRA LA MISMA RESOLUCIÓN Y ÉSTA LE FUE ADMITIDA. El recurso de revisión adhesiva no es diferente y autónomo de la revisión principal, sino que es este mismo, al cual se incorpora el adherente y su finalidad es obtener que el superior confirme la sentencia recurrida por razones y argumentos más sólidos que en los que descansa ésta, puesto que ocurre en defensa de la resolución impugnada que le es favorable, cuando fue recurrida por su contraparte quien la impugnó a través del recurso de revisión en la parte que le perjudica; sin embargo, conforme a la teoría de la impugnación el derecho a recurrir no es absoluto, ya que existen limitaciones como son, entre otras, la prohibición del doble recurso, que se traduce en la no admisión de un nuevo medio de impugnación respecto de un acto que fue materia de disenso anteriormente por la misma parte, esto es, la autoría de los recursos no hace procedentes a ambos y conforme a su naturaleza jurídica, la interposición y admisión de un recurso hacen improcedente al otro. En ese sentido, si previo a la interposición del recurso de revisión adhesiva, al recurrente le había sido admitido el de revisión principal que se hizo valer contra la misma resolución, ello se traduce en un doble recurso presentado por la misma parte, los cuales incluso tienen pretensiones diferentes, pues mientras en la revisión principal en el que se exponen todos los motivos de disenso, está encaminada a revocar o modificar la resolución recurrida, el recurso de revisión adhesiva tiene como finalidad que ésta se confirme pero por argumentos más sólidos que los expuestos por el recurrido. De ahí que al haber un doble recurso (principal y adhesiva) respecto de la misma resolución recurrida, con pretensiones contrarias entre uno y otro no pueden ser compatibles cuando ambos son interpuestos por la misma parte, por lo que el adhesivo resulta improcedente, pues no podría accederse a las pretensiones contenidas en uno, sin afectar las planteadas en el otro, esto es, sería imposible determinar que en ambos recursos asiste la razón al recurrente."¹

¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 3, página 2108.



B. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, al resolver el recurso de reclamación 12/2018.

Antecedentes

25. Por escrito presentado el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, ***** , por su propio derecho, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y actos siguientes:

"Autoridades responsables

"Presidencia de la República

"Secretaría de Cultura

"Instituto Nacional de Antropología e Historia

"Acto reclamado

"La resolución de dos de mayo de dos mil dieciséis, suscrita por el director de la Zona Arqueológica de Teotihuacán, dependiente del Instituto de Antropología e Historia, de privar mi propiedad y de la posesión y disfrute de mis tierras, pastos y montes, sin que mediara emplazamiento alguno en el que me notificaran la expropiación y consecuentemente la indemnización que por derecho me corresponde, con motivo de la expropiación del predio denominado ***** , por medio del decreto de fecha treinta de abril de mil novecientos sesenta y cuatro, publicado en el Diario Oficial de la Federación."

26. La demanda de amparo fue turnada al Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Nezahualcóyotl, cuyo titular, mediante proveído de veintitrés de mayo de dos mil dieciséis, la admitió a trámite y ordenó registrarla con el número de expediente 587/2016.

27. Seguido el trámite del juicio, el treinta de octubre de dos mil diecisiete se llevó a cabo la audiencia constitucional y por auto de seis de noviembre si-



guiente, remitió los autos al Juzgado Cuarto de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con sede en Culiacán, Sinaloa, para el auxilio en el dictado de la sentencia.

28. El dieciséis de enero de dos mil dieciocho la Jueza Cuarta de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con sede en Culiacán, Sinaloa, dictó sentencia en la que, por una parte sobreseyó en el juicio y, por otra, concedió el amparo para el efecto de que el director de la Zona Arqueológica de Teotihuacán del Instituto Nacional de Antropología e Historia dejara insubsistente el oficio que se emitió en respuesta a la solicitud de pago de indemnización y, en su lugar, se remitiera el escrito del quejoso a la autoridad legalmente competente y que esté facultada para darle contestación.

29. Inconforme con la sentencia de amparo, el director de la Zona Arqueológica de Teotihuacán del Instituto Nacional de Antropología e Historia, y el secretario de Hacienda y Crédito Público, este último por conducto de la directora general Adjunta de Evaluación de Control Procedimental y de Amparos, dependiente de la Procuraduría Fiscal de la Federación, interpusieron recurso de revisión del que tocó conocer al Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, con residencia en Nezahualcóyotl, Estado de México, los que se admitieron por auto de presidencia de doce de marzo de dos mil dieciocho, y se registraron con el número de expediente RA. 130/2018.

30. Mediante oficio presentado el veintidós de marzo de dos mil dieciocho en la Oficialía de Partes de ese órgano jurisdiccional, el secretario de Hacienda y Crédito Público por conducto de la directora general Adjunta de Evaluación de Control Procedimental y de Amparo, dependiente de la Procuraduría Fiscal de la Federación, interpuso recurso de revisión adhesiva, en términos de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley de Amparo, recurso que fue desechado de plano por auto de presidencia de veintisiete de marzo de dos mil dieciocho.

31. Inconforme con el desechamiento, la misma autoridad interpuso recurso de recurso de reclamación, al que correspondió el número de expediente 12/2018, el cual mediante ejecutoria de cuatro de mayo de dos mil dieciocho se declaró fundado.



Razonamiento del Tribunal Colegiado.

32. El Tribunal Colegiado revocó el auto recurrido. En síntesis, señaló que el recurso de revisión principal y la adhesión a la revisión tienen propósitos diferentes, pues mientras el primero se encamina a controvertir las determinaciones adoptadas en una resolución de primera instancia que le perjudican; la segunda tiene por objeto que se confirme la decisión del Juez primigenio en la parte que le beneficia.

33. Por ello, el Tribunal Colegiado concluyó que como las materias de estudio en el recurso de revisión principal y en el adhesivo son diferentes, en el caso concreto procedía la admisión de éste, a pesar de que lo interponga quien también figura como recurrente en el recurso principal, pues no existía razón para considerar que uno es excluyente del otro.

34. De ahí que no podía considerarse que hubiera un motivo manifiesto o indudable de improcedencia pues ambos recursos válidamente podían coexistir, siempre que se cumpliera con el requisito establecido en el artículo 82 de la Ley de Amparo –consistente en que una de las partes haya interpuesto el recurso de revisión principal–, a reserva de que el Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito hiciera el pronunciamiento pertinente, de fondo, en cada caso concreto.

35. En el caso, el tribunal observó que a pesar de que el quejoso no interpuso recurso de revisión contra la sentencia de amparo de primera instancia, dicha razón no podría estimarse suficiente para desechar el recurso de revisión adhesiva, pues desde un análisis preliminar, el recurso era procedente, ya que una de las partes en el juicio interpuso recurso de revisión principal.

36. De los anteriores razonamientos, derivó la tesis asilada II.2o.2 K (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes:

"RECURSO DE REVISIÓN ADHESIVA EN EL AMPARO. PROCEDE SU ADMISIÓN A PESAR DE QUE LO INTERPONGA QUIEN TAMBIÉN FIGURA COMO RECURRENTE EN EL RECURSO PRINCIPAL. Conforme al artículo 82 de la Ley de Amparo, por su naturaleza y finalidad, la revisión adhesiva es un recurso que otorga a la parte que obtuvo resolución favorable, la oportunidad de defensa ante su eventual impugnación, de modo que el órgano revisor pueda valorar otros elementos de juicio que, en su caso, le permitan confirmar el punto deci-



sorio que le beneficia. Por su parte, el recurso de revisión principal tiene como propósito que el tribunal revisor examine la resolución dictada por un órgano inferior para obtener la revocación o modificación de una resolución adoptada por este último, en la parte que le perjudica. Así, el recurso de revisión principal y la adhesión a la revisión tienen propósitos diferentes, pues mientras el primero se encamina a controvertir las determinaciones adoptadas en una resolución de primera instancia, que le perjudican; la segunda tiene por objeto que se confirme la decisión del Juez primigenio en la parte que le beneficia. Por ello, como las materias de estudio en el recurso de revisión principal y en el adhesivo son diferentes, es inconcuso que procede la admisión de éste, a pesar de que lo interponga quien también figura como recurrente en el recurso principal, pues no existe razón para considerar que uno es excluyente del otro, por lo que válidamente pueden coexistir, siempre que se cumpla con el requisito establecido en el artículo 82 citado, consistente en que una de las partes haya interpuesto el recurso de revisión principal, a reserva de que el Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito haga el pronunciamiento pertinente en cada caso concreto."²

VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

37. Sentada la exposición de las ejecutorias materia de análisis, debe determinarse a continuación si existe o no la contradicción de tesis denunciada.

38. Conforme a la doctrina jurisprudencial sustentada por este Máximo Tribunal, para que exista una auténtica oposición de posturas jurídicas entre Tribunales Colegiados de Circuito, se deben verificar los siguientes aspectos:

a) Que dichos órganos jurisdiccionales hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que apoyados de arbitrio judicial efectúen un ejercicio interpretativo del cual derive algún canon o método;

b) Que entre los diversos ejercicios interpretativos haya al menos un razonamiento sobre un mismo problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

² *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo III, página 3034.



c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una o varias preguntas genuinas acerca de la manera de acometer esa cuestión jurídica, con preferencia de cualquier otra.³

39. Al respecto, se debe precisar que la indicada disparidad de criterios está condicionada simplemente a que los citados tribunales sostengan tesis jurídicas discrepantes, es decir, decisiones interpretativas encontradas sobre un mismo punto de derecho, sin necesidad de que las cuestiones fácticas sean exactamente idénticas.⁴

40. Tampoco es indispensable que tales criterios hayan alcanzado el rango de jurisprudencia, esto es, que hubieran adquirido la condición de tesis cuya observancia sea obligatoria, en términos de lo dispuesto por la propia ley de la materia.⁵

³ Cobra aplicación para ello la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

⁴ Al tema se aplica la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

⁵ Tal y como lo determinó esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 129/2004, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93.



41. Atendiendo esos lineamientos, se concluye que en el caso **sí existe oposición de criterios** entre los Tribunales Colegiados involucrados. Y es que, al analizar las ejecutorias emitidas por los órganos jurisdiccionales contendientes se advierte que los Tribunales Colegiados se pronunciaron sobre la procedencia del recurso de revisión adhesiva si, anteriormente, la misma persona interpuso recurso de revisión principal en contra de la misma resolución.

42. Como se vio, para el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, lo procedente era confirmar el desechamiento de la revisión adhesiva, toda vez que consideró que aunque el recurrente pretendía reforzar la argumentación del Juez de Distrito en torno a la negativa del amparo, dicha pretensión resultaba contraria a la finalidad del recurso de revisión principal que también había presentado, y en el cual pretendía revocar la sentencia de amparo y obtener, en su lugar, un sobreseimiento.

43. Al respecto, el tribunal afirmó que el recurso de revisión adhesiva no es diferente o autónomo de la revisión principal, sino que es a este mismo al cual se incorpora el adherente y su finalidad es obtener que el superior confirme la sentencia recurrida por razones y argumentos más sólidos que en los que descansa ésta.

44. Por eso mismo, señaló el colegiado, en el caso concreto, el tercero perjudicado, en revisión principal planteó cuestiones relativas a que el Juzgado de Distrito incorrectamente omitió decretar la improcedencia del juicio de amparo. Razón por la cual, consideró, es jurídicamente incorrecto que en la revisión adhesiva solicite que las consideraciones en dicha sentencia se declaren vigentes.

45. Afirmó que, conforme a la teoría de la impugnación, existen limitaciones como son, entre otras, la prohibición del doble recurso, que se traduce en la no admisión de un nuevo medio de impugnación respecto de un acto que fue materia de disenso por la misma parte. Por tanto, no podría accederse a las pretensiones contenidas en uno, sin afectar las planteadas en el otro, pues sería imposible determinar que en ambos recursos asiste la razón al concurrente.



46. De ahí que el colegiado resolvió que el recurso de revisión adhesivo resultaba improcedente y de los anteriores razonamientos, derivó la tesis aislada I.9o.P.1 K (10a.).⁶

47. A diferencia del otro caso; el **Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito** revocó el auto recurrido por el cual se desechó el recurso de revisión adhesivo interpuesto, al considerar que el recurso de revisión principal y la adhesión a la revisión tienen propósitos diferentes, pues mientras el primero se encamina a controvertir las determinaciones adoptadas en una resolución de primera instancia, que le perjudican; la segunda tiene por objeto que se confirme la decisión del Juez primigenio en la parte que le beneficia.

48. Por lo anterior, el Tribunal Colegiado concluyó que como las materias de estudio en el recurso de revisión principal y en el adhesivo son diferentes, por lo que en el caso concreto procedía la admisión de éste, a pesar de que lo interponga quien también figura como recurrente en el recurso principal, pues no existía razón para considerar que uno es excluyente del otro.

49. De ahí que no podía considerarse que hubiera un motivo manifiesto o indudable de improcedencia pues ambos recursos válidamente podían coexistir, siempre que se cumpliera con el requisito establecido en el artículo 82 de la Ley de Amparo –consistente en que una de las partes haya interpuesto el recurso de revisión principal–.

50. De los anteriores razonamientos derivó la tesis aislada II.2o.2 K (10a.).⁷

51. Por tanto, no hay duda de que se está en presencia de posturas divergentes sobre un mismo problema jurídico, en esencia, si es o no procedente la revisión adhesiva en el amparo si, anteriormente, la misma persona interpuso re-

⁶ De rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. ES IMPROCEDENTE DICHO RECURSO SI QUIEN LO PROMUEVE PREVIAMENTE INTERPUSO REVISIÓN PRINCIPAL CONTRA LA MISMA RESOLUCIÓN Y ÉSTA LE FUE ADMITIDA."

⁷ De rubro: "RECURSO DE REVISIÓN ADHESIVA EN EL AMPARO. PROCEDE SU ADMISIÓN A PESAR DE QUE LO INTERPONGA QUIEN TAMBIÉN FIGURA COMO RECURRENTE EN EL RECURSO PRINCIPAL."



curso de revisión principal en contra de la misma resolución; interrogante cuya unificación exige dar respuesta puntual a lo siguiente:

52. ¿Resulta procedente el recurso de revisión adhesiva interpuesto por aquella parte en el juicio de amparo que también interpuso recurso de revisión principal respecto de la misma resolución?

VII. ESTUDIO

53. Este Tribunal Pleno estima que el criterio que debe prevalecer consiste en que, en principio y, por regla general, es procedente el recurso de revisión adhesiva aun cuando la misma persona haya interpuesto recurso de revisión principal respecto de la misma resolución, de conformidad con las siguientes consideraciones.

54. En primer lugar, este Tribunal Pleno estima que el presente estudio debe partir de un análisis en torno a la naturaleza y alcances de ambos medios de impugnación: la revisión principal y la adhesiva.

55. El recurso de revisión se denomina así en el artículo 107, fracciones VIII y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

"a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.



"b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

"La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del fiscal general de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los tribunales colegiados de circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno.

"...

"IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno." (Énfasis añadido)

56. Como se advierte, este precepto constitucional prevé la revisión como un recurso en contra de sentencias de amparo pronunciadas por Juezas y Jueces de Distrito, en amparos indirectos, como por aquellas emitidas por Tribunales Colegiados de Circuito en amparos directos. Lo anterior de conformidad con lo siguiente:

57. Tratándose de amparo directo, la revisión principal tiene una procedencia restringida, pues su propósito no es resolver cuestiones de legalidad, sino de constitucionalidad en las que se fije un criterio de importancia y trascendencia. Dicho medio de impugnación puede interponerse en contra de aquellas sentencias que resuelven –o en su caso, omiten resolver– sobre la constitucionalidad de normas generales, así como las que establezcan una interpretación



directa del Texto Constitucional o de un derecho humano reconocido en un tratado internacional del que el Estado Mexicano sea Parte.⁸

58. Respecto a ello, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha establecido que en el amparo directo, la revisión deja de ser un recurso en sentido estricto al que los particulares pueden acceder de manera automática si cumplen con los requisitos procesales, para transformarse en un mecanismo que permite a esta Suprema Corte decidir qué criterios son relevantes para orientar a los demás tribunales del país sobre la interpretación y aplicación de la Constitución Federal y el ordenamiento jurídico nacional.⁹

59. En ese caso, esta Suprema Corte debe realizar una valoración sobre los méritos del caso, puesto que por disposición constitucional no basta con que subsista una cuestión constitucional para que se admita un recurso, sino que es necesario que, a juicio del Máximo Tribunal, la resolución del mismo permita fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional.¹⁰

60. En relación con el amparo indirecto, la revisión procede en determinados supuestos, entre los que se encuentran la concesión o negativa de la suspensión definitiva, los acuerdos dictados en la audiencia incidental, la modificación o revocación de la suspensión definitiva, la negativa de la modificación o revocación de la suspensión definitiva, los acuerdos tomados en la audiencia incidental de modificación, el sobreseimiento fuera de la audiencia, la sentencia dictada en la audiencia constitucional y en contra de los acuerdos dictados en dicha audiencia.

61. De esta forma, la Segunda Sala de este Alto Tribunal ha establecido que la legitimación para interponer el recurso de revisión en amparo indirecto está

⁸ Véase el Acuerdo General 9/2015, emitido por el Pleno de este Máximo Tribunal el 8 de junio de 2015, mismo que establece las bases de procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo.

⁹ Véase el amparo directo en revisión 6686/2016. Resuelto por la Segunda Sala en sesión de 22 de marzo de 2017.

¹⁰ Ello conforme a lo previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo; y, 10, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto primero del Acuerdo 9/2015 emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 8 de junio de 2015.



condicionada a que la sentencia impugnada haya causado un agravio al recurrente, entendiéndose como tal todo menoscabo, lesión, ofensa, daño, perjuicio o afectación indebida en su persona o patrimonio.¹¹ Esta regla general tiene como un supuesto específico que las autoridades responsables únicamente pueden interponer recursos de revisión contra los fallos que afectan de forma directa el acto reclamado de cada una de ellas.¹²

62. Ahora bien, la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé en su artículo 82 la revisión adhesiva:

"Artículo 82. La parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes dentro del plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste."

63. En efecto, la revisión adhesiva se refiere al recurso que puede hacer valer cualquiera de las partes que haya obtenido una resolución favorable, cuando otra de las partes haya acudido a la revisión principal. De esta forma, la revisión adhesiva debe resolverse siguiendo la suerte del recurso principal.

64. De lo anterior, el Tribunal Pleno ha estimado que, por su naturaleza y finalidad, la subordinación procesal de la adhesión al recurso de revisión evidencia que su finalidad es otorgar a la parte que obtuvo resolución favorable la oportunidad de defensa ante su eventual impugnación, de modo que el órgano revisor pueda valorar otros elementos de juicio que, en su caso, le permitan confirmar el punto decisorio que le beneficia.

65. El alcance de la revisión adhesiva se aglutina así, en principio, en torno a combatir cuestiones que no le afectaban al adherente, por haber conseguido

¹¹ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 81/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 57, agosto de 2018, Tomo I, página 1223, registro digital: 2017707.

¹² **Artículo 87 de la Ley de Amparo.** "Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación."



lo que pretendía, pero que, de prosperar los agravios formulados contra el resolutive que le beneficia, podrían subsistir, perjudicándole definitivamente.¹³

66. No obstante, los desarrollos jurisprudenciales de este Alto Tribunal han venido dándole un alcance mayor, pues se ha aceptado la posibilidad de analizar la procedencia del recurso principal,¹⁴ e incluso el análisis de planteamientos que puedan implicar una revocación del fallo recurrido, pues, se ha dicho, siguiendo el principio de afectación, puede ésta constituir la única vía para proponer argumentos que, de otra manera quedarían inauditos. Véase la jurisprudencia P./J. 29/2018 (10a.)¹⁵ de este Tribunal Pleno, que dice:

"REVISIÓN ADHESIVA. DEBEN ANALIZARSE LOS AGRAVIOS EXPUESTOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE TENDENTES A CONTROVERTIR LAS RAZONES DADAS POR LAS QUE, EN LA SENTENCIA FAVORABLE A ÉSTA, SE DESESTIMARON LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PROPUESTAS EN EL JUICIO DE AMPARO. Conforme a los artículos 81, fracción I, inciso e), 82 y 87, párrafo primero, de la Ley de Amparo y a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 28/2013 (10a.), de título y subtítulo: 'REVISIÓN ADHESIVA. LOS AGRAVIOS RELATIVOS DEBEN CONSTREÑIRSE A LA PARTE CONSIDERATIVA DEL FALLO RECURRIDO QUE ESTÁ RELACIONADA CON EL PUNTO RESOLUTIVO QUE FAVORECE AL RECURRENTE.', si la autoridad responsable se adhiere al recurso de revisión principal y expone agravios tendentes a controvertir las razones dadas por el Juez de Distrito para desestimar las causas de improcedencia propuestas en el juicio de amparo indirecto, cuando la sentencia recurrida le fue favorable por haberse sobreseído y/o negado la protección federal, el órgano revisor debe examinarlos de manera

¹³ Tesis de jurisprudencia P./J. 28/2013 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, página 7, registro digital: 2005101, de título y subtítulo: "REVISIÓN ADHESIVA. LOS AGRAVIOS RELATIVOS DEBEN CONSTREÑIRSE A LA PARTE CONSIDERATIVA DEL FALLO RECURRIDO QUE ESTÁ RELACIONADA CON EL PUNTO RESOLUTIVO QUE FAVORECE AL RECURRENTE."

¹⁴ Tesis de jurisprudencia 2a./J. 153/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, página 834, registro digital: 2002395. De rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. QUIEN LA HACE VALER PUEDE EXPRESAR AGRAVIOS RELATIVOS A LA PROCEDENCIA DE LA PRINCIPAL."

¹⁵ Tesis de jurisprudencia P./J. 29/2018 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, noviembre de 2018, Tomo I, página 14, registro digital: 2018361.



preferente, pues aunque su solución pudiera originar la revocación del fallo recurrido, finalidad que es diversa a la naturaleza de la revisión adhesiva, lo cierto es que sólo a través de esa vía, el ente de gobierno puede proponer tales argumentos, en atención al sentido de afectación del fallo constitucional reflejado en los puntos resolutivos."

67. Puede afirmarse entonces que los fines particulares y la relación de la revisión adhesiva con la principal no suponen un análisis rígido de dicha figura, sino que implican una ponderación a la luz de los principios de contradicción, celeridad y economía procesal que lo rigen, así como al sentido de afectación y las posibilidades de impugnación que puedan presentarse en cada caso concreto.

68. Y es que, cabe recordar que la naturaleza "adhesiva" de figuras como la de la apelación adhesiva o la revisión, está intrínsecamente relacionada con la consolidación de los citados principios de contradicción, celeridad y economía procesal.

69. Pues bien, al margen de las particularidades y diferencias entre dichas instancias "adhesivas", todas están relacionadas con el principio general de impugnación, el cual dispone que las partes en el proceso deben contar con un medio para combatir las resoluciones si éstas han sido resueltas de forma incorrecta, ilegal o irregular, o bien pronunciadas sin fundamento jurídico.¹⁶ De la misma forma, los recursos adhesivos contemplan el principio de contradicción: la parte adherente interpone el recurso para defender el éxito de su acción o de su excepción; no se busca una revocación sino la confirmación o, en algunos casos, la modificación o sustitución de la sentencia, pero siempre buscando mantener la protección judicial.

70. Visto así, el acceso a la revisión adhesiva está relacionado en forma directa con el artículo 17 de la Constitución General, el cual reconoce el derecho humano a la tutela judicial efectiva, así como con el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra la protección judicial.

¹⁶ Fix-Zamudio, H. Derecho procesal, ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1a. edición, pág. 103, México 1991.



71. Siguiendo las anteriores premisas, debe destacarse que **no existe a nivel constitucional, ni legal restricción expresa o motivo de desechamiento manifiesto de la revisión adhesiva cuando se haya presentado previamente la revisión principal.**

72. Al contrario, como ya se destacó, se encuentra en el Texto Constitucional el derecho a la tutela judicial efectiva, el cual implica el derecho de todas las ciudadanas y los ciudadanos a que se les administre a través de tribunales expeditos para impartirla de manera pronta, completa e imparcial.¹⁷

73. Por otro lado, en la Constitución también se encuentra el principio *pro personae*,¹⁸ el cual ha sido interpretado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que constituye un criterio hermenéutico consistente en que, en caso de que exista una diferencia entre el alcance o la protección reconocida en las normas de las distintas fuentes, deberá prevalecer aquella que represente una mayor protección para la persona o que implique una menor restricción.¹⁹

74. Dicho principio interpretativo se materializa en distintos sub-principios, entre los cuales se encuentra el de *in dubio pro actione*, que constituye la dimensión del principio *pro persona* en el ámbito procesal. Este Tribunal Pleno ha señalado que la tutela judicial efectiva comprende el deber de los juzgadores de buscar en cada caso la interpretación más favorable al ejercicio de la acción, por lo que, ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales deben interpretarse en el sentido más favorable a la plena efectividad de ese derecho, privilegiando la tramitación del proceso respectivo, lo que también se ha identificado como el

¹⁷ **Artículo 17 constitucional.** "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."

¹⁸ **Artículo 1o. de la Constitución Federal. Segundo párrafo.** "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia."

¹⁹ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.* Décima Época, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2, página 799. Registro digital: 2002000.



principio pro actione, el cual inclusive resulta aplicable de manera matizada respecto a la interposición de medios de impugnación.²⁰

75. De esta forma, el intérprete debe analizar las restricciones o limitaciones legales para acceder al órgano jurisdiccional de forma restrictiva, con el objetivo de que se inicien el mayor número de procesos y, en este sentido, el aparato jurisdiccional del Estado pueda conocer las pretensiones de una parte y las excepciones de la otra, optimizando el acceso a la justicia.

76. Pues bien, en atención al citado principio, debe concluirse que no existe impedimento alguno para la procedencia del recurso de revisión adhesiva cuando lo interpone la misma persona que promueve el recurso de revisión principal, y cuando existe un diverso recurso de revisión principal promovido por la contraparte.

77. Como ya se dijo, no existe causa de desechamiento constitucional o legal al respecto. El artículo 82 de la Ley de Amparo condiciona la procedencia de la adhesión solamente a que la otra parte haya interpuesto el recurso de revisión:

"Artículo 82. La parte que obtuvo resolución favorable en el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por **otra** de las partes dentro del plazo de cinco días, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste." (énfasis añadido).

78. Y, también, en la Ley de Amparo, el artículo 91 únicamente dispone lo siguiente en torno al recurso de revisión:

"Artículo 91. El presidente del órgano jurisdiccional, según corresponda, dentro de los tres siguientes días a su recepción calificará la procedencia del recurso y lo admitirá o desechará."

²⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 4/2017 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, febrero de 2017, Tomo I, página 5, registro digital: 2013717.



79. Cabe recordar que, de acuerdo a los lineamientos jurisprudenciales que han sido fijados en reiteradas ocasiones por este Alto Tribunal, para estar en aptitud legal de desechar de plano el recurso de revisión, el motivo para hacerlo debe ser tan notorio, manifiesto e indudable que no quepa la menor duda acerca de su actualización, a grado tal que la inviabilidad sea inderrotable.

80. En este sentido, se debe entender por "manifiesto" lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por "indudable", que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es. En esos términos, para los efectos del desechamiento, un motivo de improcedencia manifiesto e indudable es aquel que está plenamente demostrado, de tal modo que aun en el supuesto de admitirse el medio de impugnación, no sería posible arribar a una convicción diversa.²¹

81. En sentido opuesto, de no actualizarse esos requisitos, es decir, de no existir la causa de improcedencia manifiesta e indudable, el recurso debe ser admitido.

82. El deber de admitir el recurso no implica la imposibilidad para advertir su improcedencia en un posterior análisis, pues puede darse el caso de que sus pretensiones –al interponer revisión principal y adhesiva–, en efecto resulten contradictorias o que se incumpla con los requisitos previstos por la ley.

83. Al efecto, cabe recalcar que el recurso de revisión principal y el recurso de revisión adhesivo tienen propósitos diferentes, toda vez que el primero se encamina a controvertir las determinaciones adoptadas en una resolución de primera instancia que le perjudica, mientras que, el segundo tiene por objeto que la decisión del Juez primigenio que le beneficia sea confirmada.

²¹ Véase la tesis aislada 2a. LXXI/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, julio de 2002, página 448, registro digital: 186605. De rubro: "DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO.". Véase también la contradicción de tesis 240/2020, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintisiete de enero de dos mil veintiuno, párrafo 46. Unanimidad de cinco votos.



84. Por tanto, dado que las materias de estudio resultan diferentes en el recurso de revisión principal y en el adhesivo, válidamente pueden coexistir siempre que se cumpla con el requisito establecido en el citado artículo 82 de la Ley de Amparo.

85. Además, por regla general, será hasta su análisis en conjunto que pueda advertirse si la interposición simultánea de ambos recursos resulta contradictoria y, entonces, podrá desecharse el que corresponda, de conformidad con los artículos 93 y 94²² de la Ley de Amparo. Una postura contraria implicaría excluir *ex ante* argumentaciones de la parte adherente y que solamente pueden ser manifestadas mediante dicho recurso.

86. Por ejemplo, en uno de los casos que derivaron en la presente contradicción, el Tribunal Colegiado finalmente desechó también, ya en sentencia, el recurso principal interpuesto por el tercero interesado, al argumentar que ni la negativa de amparo ni el sobreseimiento le causaban perjuicio alguno; lo cual evidencia que, en el caso, la exclusión del recurso adhesivo resultó apresurada, pues éste debió haberse analizado en conjunto con el resto de los recursos in-

²² **Artículo 93 de la Ley de Amparo.** "Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: **I.** Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida. Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada; **II.** Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará, en primer término, los agravios en contra de la omisión o negativa a decretar el sobreseimiento; si son fundados se revocará la resolución recurrida; **III.** Para los efectos de las fracciones I y II, podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia; **IV.** Si encontrare que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento; **V.** Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda; **VI.** Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará los agravios de fondo, si estima que son fundados, analizará los conceptos de violación no estudiados y concederá o negará el amparo; y **VII.** Sólo tomará en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante la autoridad responsable o el órgano jurisdiccional de amparo, salvo aquellas que tiendan a desestimar el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional."

Artículo 94 de la Ley de Amparo. "En la revisión adhesiva el estudio de los agravios podrá hacerse en forma conjunta o separada, atendiendo a la prelación lógica que establece el artículo anterior."



terpuestos pues era el que, en efecto, representaba la única posibilidad de impugnación efectiva de la recurrente, quien pretendía fortalecer la negativa del amparo.

87. Así, en principio, la admisión de la revisión adhesiva, aun ya interpuesta la principal, y su análisis en conjunto resulta crucial. Ello es así porque, si bien existirán situaciones en las que una sentencia puede ser combatida en una parte –mediante revisión principal para modificarla o revocarla– y en otra parte para abonar a los argumentos del juzgador –para mantener el sentido de la sentencia que beneficia a una parte–, también es cierto que existirán otros casos en los que el sentido del fallo sólo permita abordar una sola de esas pretensiones, con el objetivo de evitar que se estudien agravios contradictorios.

88. Se reitera, en atención al principio *pro actione*, no existe una justificación válida para restringir la procedencia de los recursos de revisión principal y adhesivo. Al contrario, debe optimizarse el derecho a la tutela judicial efectiva, pues una interpretación restrictiva resultaría en el desechamiento injustificado de planteamientos que, en efecto, serían legítimos y, en este sentido, podrían abonar a la emisión de una resolución justa y completa.

89. Con base en lo expuesto, la respuesta a la pregunta inicial planteada es, en principio, afirmativa. En efecto, no existe impedimento constitucional o legal alguno para limitar la interposición de la revisión adhesiva cuando la misma parte haya promovido recurso de revisión principal.

VIII. DECISIÓN

90. Así pues, de acuerdo con las consideraciones expresadas, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, el criterio que sustenta este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a continuación:

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



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

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

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

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente contradicción de tesis.



SEGUNDO.—Existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis redactada en la última parte del presente fallo.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

En relación con los puntos resolutivos primero y segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite, a la competencia, a la legitimación, a los criterios contendientes y a la existencia de la contradicción de tesis.

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 con consideraciones adicionales y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados VII y VIII relativos, respectivamente, al estudio y a la decisión. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán anunciaron sendos votos concurrentes.

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

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley



Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 2/2021 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de septiembre de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 10, con número de registro digital: 2023600.

Las tesis aislada II.2o.2 K (10a.) y de jurisprudencia P./J. 28/2013 (10a.), P./J. 29/2018 (10a.) y P./J. 4/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 10 de agosto de 2018 a las 10:18 horas, 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas, 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas y 24 de febrero de 2017 a las 10:26 horas, respectivamente.

Voto concurrente que formula el Ministro Alberto Pérez Dayán en la contradicción de tesis 114/2019, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de veinticuatro de junio de dos mil veintiuno.

El Pleno de este Alto Tribunal resolvió por unanimidad, en votación económica, que sí existe la contradicción de tesis denunciada, fijándose como punto de colisión establecer si resulta procedente el recurso de revisión adhesiva interpuesto por aquella parte en el juicio de amparo que también interpuso recurso de revisión principal respecto de la misma resolución.

Posteriormente, se determinó por unanimidad de once votos que, por regla general, es procedente la revisión adhesiva promovida por una de las partes, incluso cuando planteó recurso de revisión principal en contra de la misma resolución.

Lo anterior, debido a que el recurso de revisión principal y el adhesivo tienen finalidades diversas, toda vez que el primero se encamina a controvertir las determinaciones adoptadas en una resolución de primera instancia que le



perjudica, mientras que, el segundo, tiene por objeto que la decisión del Juez primigenio que le beneficia sea confirmada.

Adicionalmente, la mayoría estuvo de acuerdo en sostener como una de las características destacadas de la revisión adhesiva, la relativa a servir de fortalecimiento o abono a los argumentos del juzgador de amparo –según se advierte de los párrafos 86 y 87 de la sentencia–.

Al respecto, si bien coincido con la conclusión arribada de que la revisión adhesiva no resulta improcedente si quien la plantea, a su vez, interpone una revisión principal; sin embargo, no comparto las notas de refuerzo que se atribuyen a la revisión adhesiva, pues no son la mejor forma de justificar el objeto de ésta.

Me explico, la revisión adhesiva fue incorporada al sistema procesal de amparo mediante reforma al artículo 83 de la Ley de Amparo abrogada, publicada el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho en el Diario Oficial de la Federación,¹ siendo su principal función la de establecer la oportunidad para que, quien se vio beneficiado por una decisión de la sentencia, exprese argumentos evitando el caso de que, potencialmente, se pueda variar o cambiar lo que ya obtuvo. Esto es, se pueden hacer valer razonamientos respecto de aspectos que al momento no le perjudican, pero que pueden llegar a afectar, de ser el caso, que su contrario logre un efecto decisorio distinto del que ya se alcanzó.

Así, la revisión adhesiva –como también el amparo adhesivo–,² permiten evidenciar aspectos que, si bien no generan afectación o daño de manera inmediata, posiblemente lo pueden ocasionar si la revisión de la parte contraria –del adherente– llegara a prosperar.

¹ El último párrafo de dicho precepto disponía: "En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses, puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del término de cinco días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.". Advirtiéndose, además, que en la exposición de motivos de la Cámara de Senadores –que fue la de origen–, se precisó como una de las aportaciones relevantes de la reforma: "La adición del párrafo final del artículo 83 para establecer la posibilidad de adhesión a la revisión interpuesta, sin la cual, en algunos casos, se colocaba en indefensión a la parte que había obtenido sentencia favorable de primera instancia."

² Figura que apareció por vez primera a nivel constitucional mediante la reforma al artículo 107 –en su fracción III, inciso a), párrafo segundo–, publicada el seis de junio de dos mil once en el Diario Oficial de la Federación.



De ese modo, si se puede hablar de una nota característica de la revisión adhesiva, ello es en función a su "subsidiariedad", pues provoca la oportunidad de hacer valer razonamientos que originalmente no se hubieran planteado, pues independientemente de que partes de la sentencia no sean compartidas, sin embargo, no se ocasionó alguna afectación con motivo de su emisión –al existir coincidencia entre la pretensión con el sentido de la resolución–.

Por ejemplo, como tercero interesado probablemente se hicieron valer causas de improcedencia,³ las cuales fueron desestimadas por el Juez de Distrito, pero finalmente, el sentido del fallo fue negar el amparo solicitado. No obstante ello, se puede manifestar como agravio –adhesivo–, la determinación de la desestimación, aunque exista convencimiento y/o satisfacción con la negativa de amparo.

Sin embargo, si en la hipótesis que comentamos, el quejoso busca mediante el recurso de revisión principal transformar la negativa de protección constitucional en una concesión de amparo; en ese sentido, el adherente estará en posibilidades de expresar los agravios que le correspondan, como es el caso de dolerse de la desestimación de las causales de improcedencia.

Pero, además, hay que partir de que las sentencias deben contar con la motivación y fundamentación, si bien, no idónea, sí suficiente como para superar una revisión en caso de que sean recurridas, sin que tengan porqué estar supeditadas a que sean reforzadas o vitaminadas las consideraciones mediante una revisión adhesiva que cristalice una mejora de lo decidido.

Expuesto de otro modo, no se puede supeditar la eficacia de la sentencia –de sus razones– a lo que aporte en una nueva oportunidad, la parte que obtuvo una resolución favorable.

Hago énfasis en ello pues, estimo, entender de esa manera a la revisión adhesiva resulta sumamente cuestionable, en tanto que de expresarse agravios para hacerlos caber en función a un reforzamiento de mejores razones para la sentencia –derivados de una deficiente motivación–, se traduce en potencial riesgo

³ Véase jurisprudencia P./J. 29/2018 (10a.), de título y subtítulo: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBEN ANALIZARSE LOS AGRAVIOS EXPUESTOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE TENDENTES A CONTROVERTIR LAS RAZONES DADAS POR LAS QUE, EN LA SENTENCIA FAVORABLE A ÉSTA, SE DESESTIMARON LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA PROPUESTAS EN EL JUICIO DE AMPARO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 60, noviembre de 2018, Tomo I, página 14, registro digital: 2018361.




de que esos elementos sean distintos de los expresados en el momento procesal oportuno, resultando, por ende, en defensas novedosas respecto de las que se estuvo en posibilidad de acceder previamente.

Por otra parte, considero que debió hacerse la puntualización –específicamente en el párrafo 63 de la ejecutoria–, con base en el artículo 82 de la Ley de Amparo, que la revisión adhesiva no debe presentarse con motivo de la interposición de la principal; sino que, debe esperarse hasta que la revisión principal sea admitida, pues dicho precepto es claro en disponer que "*... el juicio de amparo puede adherirse a la revisión interpuesta por otra de las partes dentro del plazo de cinco días, **contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso,** ...*". Esto es, la admisión –con motivo de su notificación– es el punto de partida para la presentación de la revisión adhesiva, en tanto puede suceder que sólo se haya interpuesto la principal y la misma sea desechada, lo cual no quiere decir que ya existan condiciones para presentar la adhesiva.

De todo lo expuesto, y estando convencido de la conclusión a la que arribó por unanimidad el Tribunal Pleno, considero debieron hacerse las precisiones previamente expuestas y abordados los argumentos adicionales aquí desarrollados.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 29/2018 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de noviembre de 2018 a las 10:20 horas.



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.

SOLICITUD DE SUSTITUCIÓN DE JURISPRUDENCIA 2/2020. SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 11 DE OCTUBRE DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: CLAUDIA MENDOZA POLANCO.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del **once de octubre de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2020, planteada con la finalidad de que se sustituya la jurisprudencia P./J. 1/96, sustentada por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal.

* 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.



1. ANTECEDENTES

1. Solicitud de sustitución. Mediante oficio C-542/2020, recibido el cuatro de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Secretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Ministro Javier Laynez Potisek, en su calidad de presidente de la Segunda Sala de este Alto Tribunal informó, que en términos de lo acordado en sesión privada de diez de junio de la misma anualidad, con motivo de la resolución de un caso concreto, por unanimidad de votos se había acordado formular petición al Tribunal Pleno para la sustitución de su jurisprudencia 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."

2. Trámite del asunto. Por auto de diez de agosto del citado año, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibida la solicitud de sustitución de jurisprudencia en comento; la registró con el número de expediente 2/2020 y la admitió a trámite; asimismo, turnó el asunto a la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

2. PRESUPUESTOS PROCESALES

2.1 Competencia.

3. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, conforme a lo dispuesto en los artículos 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹ 230, fracción III, de la Ley de Amparo;² y 10, fracción XIII, de la Ley Orgánica

¹ "Artículo 94. ... La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los Tribunales del Poder Judicial de la Federación y los Plenos de Circuito sobre la interpretación de la Constitución y normas generales, así como los requisitos para su interrupción y sustitución."

² "Artículo 230. La jurisprudencia que por reiteración o contradicción establezcan el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los Plenos de Circuito, podrá ser sustituida conforme a las siguientes reglas: ...



del Poder Judicial de la Federación³ (*vigentes al inicio del trámite de la solicitud*); ya que se trata de una solicitud de sustitución de una jurisprudencia emitida precisamente por el Tribunal en Pleno; y, en términos de lo previsto en el artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado el siete de junio de dos mil veintiuno, los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de dicho decreto, continuarían tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

2.2 Legitimación.

4. La solicitud de sustitución de jurisprudencia se hace valer por parte legitimada, en términos del artículo 230, fracción III, de la Ley de Amparo, debido a que fue formulada por el Ministro Javier Laynez Potisek, en su calidad de

"III. Cualquiera de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa petición de alguno de los Ministros que las integran, y sólo con motivo de un caso concreto una vez resuelto, podrán solicitar al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que sustituya la jurisprudencia que haya establecido, para lo cual expresarán las razones por las cuales se estima debe hacerse. La solicitud que, en su caso, enviaría la Sala correspondiente al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá ser aprobada por la mayoría de sus integrantes.

"Para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustituya la jurisprudencia en términos de las fracciones II y III del presente artículo, se requerirá mayoría de cuando menos ocho votos en pleno y cuatro en Sala.

"Cuando se resuelva sustituir la jurisprudencia, dicha resolución no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los que se hayan dictado las sentencias que la integraron, ni la que se resolvió en el caso concreto que haya motivado la solicitud. Esta resolución se publicará y distribuirá en los términos establecidos en esta ley."

³ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

"...

"XIII. De las demás que expresamente le confieran las leyes."



presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo acordado por sus Ministros integrantes en sesión privada de diez de junio de dos mil veinte.

3. PROCEDENCIA

5. Los requisitos de procedencia de la sustitución de jurisprudencia se encuentran contenidos en el referido artículo 230 de la Ley de Amparo y exigen la concurrencia de los siguientes presupuestos:

a) Que exista solicitud de cualquiera de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, previa petición de alguno de los Ministros que las integran;

b) Que la petición se haga con motivo de un caso concreto resuelto; y

c) Que se expresen las razones por las cuales se considera es necesario sustituir la jurisprudencia respectiva.

6. El **primero de los requisitos** se cumple, pues como se indicó, la solicitud fue formulada por el Ministro Javier Laynez Potisek, en su carácter de presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

7. Por lo que hace al **segundo de los requisitos**, es decir, que previamente a la presentación de la solicitud se resuelva un caso concreto que la origina, también se satisface, ya que la Segunda Sala aplicó la tesis que pretende se sustituya, al resolver los amparos directos en revisión 4403/2019, 6391/2016 y 3003/2019, en sesiones del trece de mayo, veinte de mayo y diez de junio de dos mil veinte, respectivamente.

8. En efecto, al resolver el **amparo directo en revisión 4403/2019**, se aclaró que la procedencia del recurso de revisión derivaba del posible desconocimiento y/o incorrecta interpretación y aplicación de la jurisprudencia P./J. 1/96, de rubro: "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 10. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.", con relación a la interpretación directa del artículo 123, apartado B, de la Constitución General, ya que el Tribunal Colegiado del conocimiento había determinado que la relación



laboral entre el actor y el Instituto Nacional de Perinatología se regía por lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; por tanto, no le resultaba aplicable la Ley Federal del Trabajo y, en consecuencia, el instituto demandado no se encontraba obligado a entregar el aviso a que se refiere el artículo 47 de este ordenamiento y mucho menos, a probar la causa de la pérdida de la confianza.

9. Ello tomando en cuenta que el trabajador actor demandó, sustancialmente, la reubicación y reasignación de funciones y pago de diferencias salariales, entre otras prestaciones, basándose en diversos preceptos de la Ley Federal del Trabajo, así como en las condiciones generales de trabajo; que el demandado se excepcionó aduciendo la pérdida de la confianza; y en ese sentido, que la Junta responsable absolvió al instituto demandado de todas y cada una de las prestaciones reclamadas al considerar que de la valoración de las pruebas documentales ofrecidas por las partes, arribó a la convicción de que se encontraba justificada la excepción opuesta por el instituto demandado.

10. Sin embargo, la Segunda Sala enfatizó que debía analizarse la inadecuada o falta de aplicación de la jurisprudencia de este Alto Tribunal, arribando a la conclusión de que el Tribunal Colegiado incorrectamente había aplicado la jurisprudencia P./J. 1/96, pues en el caso no se debió determinar que la relación laboral entre el organismo descentralizado y el trabajador, se regía por el apartado B del artículo 123 constitucional y, por ende, por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, ya que de dicha jurisprudencia se advertía que el apartado B del artículo 123 constitucional, sólo rige en las relaciones laborales existentes entre los Poderes de la Unión y del Gobierno del –entonces– Distrito Federal, actual Ciudad de México, con sus trabajadores, excluyendo de tal reglamentación las diversas relaciones entre los organismos descentralizados y sus trabajadores, como en la especie, dado que el Instituto Nacional de Perinatología, en términos de los artículos 2, fracción III, y 5, fracción VII, ambos de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio; por lo que, aunque dichos organismos integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal.



11. Por tanto, se destacó que la relación laboral que regía entre el trabajador y el instituto demandado, era la prevista en el apartado A del artículo 123 constitucional y no la del apartado B, del referido precepto constitucional, sin que el Tribunal Colegiado pudiera declarar lo contrario –porque con ello contravendría el citado criterio jurisprudencial– y, en consecuencia, también resultaba desacertada la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

12. Por lo que hace al **amparo directo en revisión 6391/2016**, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el Tribunal Colegiado indebidamente estimó que la relación de trabajo del quejoso con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua se regía por el apartado B del artículo 123 de la Constitución y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque de acuerdo a su criterio, del análisis de la legislación que derivó en la transformación del instituto demandado en un organismo público descentralizado, se advertía la intención de supeditar las relaciones de sus trabajadores a lo previsto por el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, situación que no podía ser modificada por la jurisprudencia P./J. 1/96, y que de conformidad con los artículos 73, fracción X, 123, apartado "B", de la Constitución General y 15 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, había sido voluntad del Constituyente dotar de flexibilidad al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo para emitir las normas de carácter federal a las que se sujetarán los servidores públicos y las relaciones de trabajo de éstos con un organismo público descentralizado.

13. La Segunda Sala de este Alto Tribunal ponderó que en la jurisprudencia P./J. 1/96, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que sujeta al régimen laboral burocrático a los trabajadores de organismos descentralizados y como lo consideró el Tribunal Colegiado, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, inicialmente fue creado por decreto del Ejecutivo Federal como un órgano desconcentrado; sin embargo, con posterioridad el mencionado instituto fue transformado en un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios sujetando las relaciones de trabajo del mencionado organismo al régimen previsto en el artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal; por ese motivo se determinó que, como lo advertían los quejosos recurrentes, la relación laboral que sostenían con el instituto demandado se regía por el apar-



tado A, del artículo 123 constitucional y no por el apartado B, del referido precepto constitucional, sin que el Tribunal Colegiado pudiera declarar lo contrario –porque con ello contravendría el citado criterio jurisprudencial– y, en consecuencia, también resultaba desacertada la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

14. Se aclaró que no representaba obstáculo que el tribunal de amparo sostuviera que el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal confirió libertad al legislador para diseñar de las relaciones de trabajo de los organismos descentralizados y que éste en uso de esa facultad, al expedir la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, confirió libertad de configuración, tanto al propio legislador como al Ejecutivo Federal, para decidir el régimen laboral que corresponde a los organismos descentralizados, porque si bien ese precepto constitucional establece que el Congreso tiene facultades para "para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123", lo cierto es que dicha libertad configurativa debe ejercerse dentro del marco constitucional que rige las relaciones de trabajo.

15. Por tanto, aun cuando el artículo 15, fracción IX, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales establece que: *"En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos: ... IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo"*, no implicaba considerar que el Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal contarán con libertad para decidir discrecionalmente si el régimen de trabajo de cada organismo debía regirse por el apartado A o por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, pues tal conclusión implicaría soslayar que la propia Norma Constitucional establece expresamente cuál es el régimen laboral que corresponde a los organismos descentralizados.

16. En ese sentido, atendiendo a que el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, de la Constitución Federal establece que el régimen laboral de los organismos descentralizados se rige por el mencionado apartado, lo dispuesto en el artículo 15, fracción IX, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se enfatizó que no podía interpretarse como una facultad de libertad configurativa, sino sólo como la obligación de establecer en las leyes o decretos de creación de un organismo descentralizado, cuál es el régi-



men de trabajo, el cual, en ningún modo podía ser distinto del apartado A del mencionado precepto constitucional; de tal manera que conforme al criterio contenido en la jurisprudencia P./J. 1/96, del Pleno de este Alto Tribunal, procedía declarar la inconstitucionalidad del artículo 14 del Decreto por el que se crea el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, publicado el treinta de octubre de dos mil uno, en el Diario Oficial de la Federación, debido a que la relación entre los trabajadores y el instituto demandado se regía por el apartado A del artículo 123, de la Constitución Federal, al tratarse este último, de un organismo descentralizado.

17. Finalmente, en el **amparo directo en revisión 3003/2019**, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que si bien no existía planteamiento de constitucionalidad en la demanda de amparo, en la sentencia recurrida el Tribunal Colegiado del conocimiento consideró que no era viable la aplicación de la jurisprudencia P./J. 1/96, sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que se actualizaba la procedencia del recurso de revisión, toda vez que se planteaba el posible desconocimiento de dicho criterio con relación a la interpretación directa de preceptos de la Norma Fundamental, en especial, del artículo 123, apartado B.

18. Ese órgano jurisdiccional declaró fundado el argumento tocante a que desde la demanda de amparo se había planteado la aplicación de la jurisprudencia 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.", en la cual se declaró la inconstitucionalidad del artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; no obstante, el Tribunal Colegiado del conocimiento indebidamente le dio a dicha jurisprudencia una interpretación distinta, pues consideró que su aplicación no era viable, ya que de conformidad con las condiciones generales de trabajo, en específico, sus artículos 1o. y 2o, establecen que la relación entre la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y sus trabajadores de base, se rige por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 de la Constitucional, y que dicha jurisprudencia, no tenía efectos tan amplios, que llegaran a desconocer o destruir la realidad de las relaciones jurídicas entre los organismos descentralizados y sus empleados.



19. Se señaló que la relación laboral que sostiene la referida comisión con sus trabajadores se regía por el apartado A del artículo 123 constitucional, y no por el apartado B del referido precepto de la Carta Magna, sin que el Tribunal Colegiado pudiera declarar lo contrario *–porque con ello se contravendría el citado criterio jurisprudencial P./J. 1/96–*; y en consecuencia, también resultaba desacertada la aplicación de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Sin que obstara lo señalado por el Tribunal Colegiado en el sentido de que la aplicación de dicha jurisprudencia no era viable, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 9o. de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, las relaciones de trabajo entre dicha comisión y sus trabajadores se regulaban por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y las condiciones generales de trabajo que al efecto se determinaran, porque implicaba tanto como soslayar que en la propia Norma Constitucional se establece expresamente cuál es el régimen laboral que corresponde a los organismos descentralizados. En ese sentido, atendiendo a que el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, de la Constitución Federal establece que el régimen laboral de los organismos descentralizados se rige por el mencionado apartado, por tanto, la Condusef, como organismo público descentralizado, en cuanto al régimen de trabajo con sus empleados, en ningún modo podía ser distinto del apartado A del mencionado precepto constitucional.

20. Se concluyó que si bien el artículo 9o. de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros prevé que las relaciones de trabajo entre dicha Comisión y sus trabajadores se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional; el criterio interpretativo que emitió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia P./J. 1/96, llevaba a la convicción de que por las mismas razones se debía aplicar al caso concreto. Así, conforme al criterio ahí contenido procedía declarar la inconstitucionalidad del artículo 9o. de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, ya que la relación entre la Condusef y sus trabajadores se regía por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal, al tratarse este último, de un organismo descentralizado.

21. Lo anterior evidencia, como previamente se había adelantado, que el segundo de los requisitos, es decir, que previamente a la presentación de la



solicitud de sustitución de jurisprudencia se resuelva un caso concreto que la origina, también se satisface, pues en las tres ejecutorias se evidenció que el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento había inaplicado o interpretado en forma distinta la jurisprudencia P./J. 1/96, por lo que se corrigió la respectiva decisión, explicando el alcance de dicho criterio y aplicándolo.

22. Por lo que respecta al **tercer requisito de procedencia**, en el escrito de solicitud de sustitución destacan, entre otros, los razonamientos siguientes:

- El artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, de la Constitución establece que la aplicación de las leyes de trabajo corresponde a las autoridades de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, pero es competencia exclusiva de las autoridades federales, entre otros asuntos, los relativos a las empresas administradas en forma descentralizada por el Gobierno Federal; precepto que se ha interpretado para concluir, en principio, que bajo el término "empresa" no sólo quedaban comprendidas las actividades lucrativas, sino también aquellas que sin perseguir finalidades de lucro, tuvieran como finalidad el desempeño de un servicio público, pues se tomó en consideración que esos organismos no formaban parte del Poder Ejecutivo Federal.

- Se han emitido criterios en el sentido de sostener que corresponde a la Junta Federal la competencia para conocer de los conflictos suscitados entre los organismos descentralizados federales y sus trabajadores, conforme a lo previsto en el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, de la Constitución, pero también otros que han considerado que cuando el organismo respectivo se encuentre expresamente previsto en el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la calidad de confianza del trabajador debe analizarse conforme al régimen burocrático federal.

- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad del artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por incluir en su régimen a los organismos descentralizados, sobre la base de que no forman parte del Ejecutivo Federal y no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional.

- De igual modo sostuvo la inconstitucionalidad del artículo 16 del decreto de creación del organismo descentralizado denominado Servicio Postal



Mexicano, destacando que si al expedir la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 1o. se incluyó dentro del régimen de esa ley al citado organismo y a sus trabajadores, implicaba que el órgano legislativo se excedió en sus funciones, pues ese precepto va más allá de la decisión del constituyente al expedir el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, porque la facultad otorgada al legislador en el apartado "B" del artículo 123 constitucional es limitativa, ya que sólo lo autoriza para expedir la legislación en materia de trabajo en lo que atañe a los Poderes de la Unión, el gobierno del entonces Distrito Federal y sus trabajadores. Se determinó que los organismos descentralizados no forman parte del Ejecutivo Federal, toda vez que el ejercicio del poder corresponde al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas atribuciones las llevará a cabo a través de las dependencias de la administración pública centralizada, como lo son las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos, y el hecho de que la administración pública se organice en centralizada y paraestatal, no implica que las entidades paraestatales formen parte del Poder Ejecutivo Federal, pues dichas entidades no tienen por objeto el desarrollo de los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del titular del Ejecutivo Federal, ya que se trata de unidades auxiliares que tienen como fin la ejecución de programas de desarrollo establecidos por la Secretaría de Estado o departamento administrativo a que corresponda el sector al que se encuentra agrupada cada entidad. Esa diferencia justificó la decisión tocante a que la regulación jurídica de las relaciones laborales debía ser distinta y si bien la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que corresponde al apartado "A" del artículo 123 constitucional se refería a empresas descentralizadas y no a organismos descentralizados, lo cierto era, se dijo, que el organismo denominado Servicio Postal Mexicano opera como empresa descentralizada; de tal suerte que el artículo 16 del decreto de creación del Servicio Postal Mexicano resultaba inconstitucional, al establecer que sus relaciones laborales se rigen por el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución, pese a que en realidad debía regirse por el apartado "A".

- Con posterioridad, el Pleno del Alto Tribunal reiteró la decisión tocante a considerar inconstitucional el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado por incluir en su régimen a los organismos descentralizados y generó la **jurisprudencia P./J. 1/96**, empero, se consideró que en el caso de que un organismo descentralizado demandara la terminación de la relación



laboral, la competencia para conocer del asunto correspondía al tribunal burocrático federal, pues la naturaleza de la acción intentada se encontraba expresamente prevista en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, desatendiendo con ello que la legislación burocrática federal es inaplicable a los organismos descentralizados.

- La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido jurisprudencialmente en asuntos promovidos por trabajadores de organismos descentralizados que la prima de antigüedad y la prima quinquenal son prestaciones de naturaleza distinta y que por ello, el pago de una no excluye el de la otra y el Tribunal en Pleno emitió criterio en el sentido de que la prima de antigüedad se computará a partir de que la relación jurídica se rija conforme al artículo 123, apartado A, de la Constitución y su ley reglamentaria.

- Con posterioridad la Segunda Sala se pronunció determinando que no podía aceptarse como criterio absoluto que un trabajador de un organismo descentralizado tiene derecho a los beneficios por antigüedad que se establecen, tanto en el apartado A como en el B del artículo 123 de la Constitución, porque esto no lo establece ninguna Norma Constitucional ni legal y que tal conclusión tampoco deriva de la jurisprudencia P./J. 1/96, porque ésta no produce el efecto de modificar las relaciones jurídicas durante el tiempo que duró la relación laboral; luego, si un trabajador que laboró bajo el régimen del apartado B del artículo 123 constitucional ya recibió los beneficios por antigüedad correspondiente (quinquenio y pensión), no tiene derecho, además, a la prima de antigüedad. También resolvió con relación a los organismos descentralizados de carácter federal, que cuando sus trabajadores laboraron bajo el régimen del artículo 123, apartado B, de la Constitución Federal no tienen derecho a la prima de antigüedad prevista en la Ley Federal del Trabajo, porque la jurisprudencia P./J. 1/96, no tiene el alcance de modificar las relaciones jurídicas durante el tiempo que duró la relación.

- Dicho criterio se ocupa de un supuesto en el que los trabajadores inicialmente prestaron sus servicios en una Secretaría de Estado bajo el régimen del apartado B y posteriormente fueron trasladados a un organismo descentralizado, en el que la relación se rige por el apartado A de la propia norma constitucional; lo que fue convalidado por el Tribunal Pleno el que consideró que aun cuando



los organismos públicos descentralizados son autónomos, están subordinados indirectamente a la administración pública federal, en su faceta paraestatal, a través de un control administrativo y no por medio de una relación jerárquica. Por tanto, no pueden estar comprendidos dentro del apartado B del artículo 123 de la Constitución, en virtud de que éste se refiere a las relaciones laborales de los Poderes de la Unión y sus trabajadores, agregando que el hecho de que el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, se refiere a empresas administradas descentralizadamente por el gobierno federal no implica que aquellos organismos descentralizados que presten un servicio público o no persigan fines lucrativos no deban regirse por ese régimen laboral, pues el citado precepto constitucional no contempla distinción alguna con relación a la naturaleza de los actos que emitan, ni tampoco en cuanto a los objetivos de lucro, comercio o de servicio público o social.

- Los Tribunales Colegiados han interpretado de manera inconsistente la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque en algunos casos definen la competencia para conocer de las controversias laborales en que un organismo descentralizado es parte, en favor de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pero en otros se ha declarado competente para conocer de esos asuntos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. Lo mismo sucede respecto a la legislación procesal que aplicable en los juicios laborales en que un organismo descentralizado es parte, pues, aunque coinciden en que la Junta Federal es competente para conocer del asunto de origen, hay discrepancias en cuanto a la legislación procesal que se debe aplicar, en especial, tratándose de los organismos cuyas relaciones de trabajo se desarrollaron por el apartado B del artículo 123 de la Constitución.

- Por lo que hace a qué legislación es aplicable para analizar el despido injustificado, los órganos colegiados han emitido criterios que implican considerar que aunque la relación de trabajo se regía por el apartado B del artículo 123 de la Constitución, al tratarse de un organismo descentralizado se debe analizar la calidad de confianza y la separación con base en la Ley Federal del Trabajo; que no puede analizarse la calidad de confianza en términos del régimen burocrático federal, en virtud de que el organismo demandado es un descentralizado que se rige por el apartado A del artículo 123 de la Constitución; que a pesar de que el demandado se transformó en un organismo descentralizado,



del decreto de creación se advierte que las relaciones se rigen por el apartado B, del artículo 123 de la Constitución. Por tanto, la norma que se debe observar para la terminación de la relación de trabajo es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, incluyendo, la falta de estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza por virtud de las Condiciones Generales de Trabajo, pues la relación se desarrolló conforme a la ley burocrática federal; por tanto, el demandado debió reclamar la terminación de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y al no hacerlo se actualizó el despido injustificado; la autoridad competente para resolver es la Junta Federal, por lo que para dirimir la controversia, debe aplicar la Ley Federal del Trabajo, en consecuencia, es indebido que la separación en el empleo se analice con base en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, pues dicho ordenamiento es inaplicable a la Administración Pública descentralizada.

- También se aprecian criterios discrepantes sobre la legislación aplicable tratándose de la cuantificación de los salarios caídos, ya que algunos tribunales sostienen que si bien algunas prestaciones deben pagarse con base en la ley burocrática pues no se pueden modificar las condiciones en que se venía pagando, al momento en que una controversia surge en virtud de un despido injustificado, debe atenderse al artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo que es la que rige los procedimientos ante la Junta; otros consideran que si la relación de trabajo se desarrolló con base en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, relativo al pago de salarios caídos, es inaplicable.

- Se ha resuelto que en aquellos casos en que la relación de trabajo se desarrolla con base en el apartado B del artículo 123 de la Constitución (ya sea porque así ocurre materialmente o porque la ley o decreto de creación así lo contempla), la legislación aplicable para dirimir la controversia es la Ley Federal del Trabajo, pero otros tribunales han determinado que es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

- Por esas razones es necesaria la sustitución de la jurisprudencia, ya que el criterio incierto que cada órgano de amparo puede adoptar cuando la parte trabajadora y la patronal, plantean acciones y excepciones en términos de la legislación que mayor beneficio genera en cada caso, pueden resultar contra-



dictorias entre uno y otro caso, lo que a la postre se traduce en inseguridad jurídica para ambos.

23. Lo anterior demuestra que sí se cumple con el requisito relativo a que se expongan las razones por las cuales procede la sustitución de jurisprudencia solicitada.

24. Cuestión previa. La sustitución de jurisprudencia, como su propia denominación lo indica, permite al órgano que la emitió cambiar un criterio jurídico para sustituirlo por otro, incluso, en sentido contrario. La jurisprudencia como institución constitucional y jurídica tiene, como un primer efecto, la interpretación de las leyes que regulan el marco de actuación de las autoridades y las relaciones entre particulares y, entre éstos con los órganos del Estado y, como una segunda consecuencia, de igual trascendencia, el dar certeza jurídica a través del establecimiento de un criterio obligatorio que vincula de manera general a su observancia.

25. Frente a lo estático de las disposiciones normativas y ante la necesidad de adecuar a las circunstancias actuales la interpretación de las leyes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con facultades amplísimas para transformar el criterio jurisprudencial respecto del cual se solicita su sustitución, sin mayor limitación que la de interpretar la ley y establecer la regla jurídica a aplicar.

26. Apoya esta consideración, en lo conducente, el criterio contenido en la tesis P. XIII/2004, de rubro: "JURISPRUDENCIA. ALCANCES DE LA FACULTAD DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA MODIFICARLA."⁴

⁴ "JURISPRUDENCIA. ALCANCES DE LA FACULTAD DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA MODIFICARLA. Los artículos 194 y 197 de la Ley de Amparo, facultan al Tribunal Pleno y a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para modificar su jurisprudencia, para lo cual, como requisitos formales, se requiere solicitud de parte legítima, que previamente se haya resuelto el caso concreto y que se expresen las argumentaciones jurídicas en que se apoya la pretensión de modificación. Ahora bien, la palabra 'modificación' contenida en el indicado artículo 194, no está constreñida a su significado literal, conforme al cual sólo podrían cambiarse los elementos accidentales de la jurisprudencia sin alterar su esencia, sino que permite el cambio total de lo anteriormente sostenido, esto es, se trata no sólo de interrumpir un criterio jurídico, sino sustituirlo



4. ESTUDIO

27. La jurisprudencia P./J. 1/96, cuya sustitución se solicita señala:

"Época: Novena Época

"Registro digital: 200199

"Instancia: Pleno

"Tipo de Tesis: Jurisprudencia

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

"Tomo III, febrero de mil novecientos noventa y seis

"Materias: laboral, constitucional

"Tesis: P./J. 1/96

"Página: 52

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL. El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración

por otro que puede ser, inclusive, en sentido contrario, de manera que acorde con la intención del legislador, 'modificar la jurisprudencia' significa cambiar de criterio, interrumpir la obligatoriedad de una tesis y emitir una nueva que la sustituya. Asimismo, es importante señalar que la jurisprudencia tiene, como primer efecto, la interpretación de las leyes que regulan el marco de actuación de las autoridades y las relaciones entre particulares, así como entre éstos y los órganos del Estado y, como segunda consecuencia, de igual trascendencia, dar certeza jurídica a través del establecimiento de un criterio obligatorio que vincule de manera general, de lo que se sigue que frente a lo estático de las disposiciones normativas y ante la necesidad de actualizar su interpretación la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con facultades amplísimas para transformar el criterio jurisprudencial respecto del cual se solicita su modificación."



pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional."

28. El criterio jurisprudencial reproducido tuvo origen en las ejecutorias dictadas en los asuntos que enseguida se identifican:

– Amparo en revisión 1115/93. Ismael Contreras Martínez. Treinta de mayo de mil novecientos noventa y cinco. Mayoría de ocho votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón.

– Amparo en revisión 1893/94. María de la Luz Bachiller Sandoval. Treinta de mayo de mil novecientos noventa y cinco. Mayoría de ocho votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro.

– Amparo en revisión 1226/93. Francisco Coronel Velázquez. Cinco de junio de mil novecientos noventa y cinco. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro.

– Amparo en revisión 1911/94. José Luis Rodríguez González. Once de julio de mil novecientos noventa y cinco. Mayoría de diez votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro.

– Amparo en revisión 1575/93. Armando Montes Mejía. Catorce de agosto de mil novecientos noventa y cinco. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón.

29. De las sentencias que integraron el criterio en cuestión destacan las consideraciones siguientes:



- El artículo 123 de la Constitución otorga al Congreso de la Unión la facultad de expedir legislación en materia de trabajo, únicamente en lo que corresponde a los Poderes de la Unión, el gobierno del entonces Distrito Federal y sus trabajadores, de tal manera que si al expedir la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 1o. incluyó dentro del régimen de esa ley a los organismos descentralizados y a sus trabajadores, ello implica que el órgano legislativo se excedió en sus funciones, pues ese precepto va más allá de la decisión del constituyente al expedir el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución.

- Si bien el inciso b) de la fracción XXXI del apartado "A" del artículo 123 constitucional, alude a empresas descentralizadas, sin referirse a organismos descentralizados, no debe perderse de vista que la facultad otorgada al legislador en el apartado "B" del artículo 123 constitucional es limitativa, puesto que sólo lo autoriza para expedir la legislación en materia de trabajo en lo que atañe a los Poderes de la Unión, el gobierno del entonces Distrito Federal y sus trabajadores, de lo que lógicamente se infiere que fuera de esas hipótesis, incluso, en lo que corresponde a los organismos descentralizados con funciones de servicio público, se rigen por lo dispuesto en el apartado "A" del artículo 123 constitucional.

- Los organismos descentralizados no forman parte del Ejecutivo Federal, porque de la interpretación de los artículos 80 y 90 de la Constitución, 1, 2, 3, 9, 26, 45, 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se infiere que no es posible considerar que la administración pública paraestatal, dentro de la que se encuentran los organismos descentralizados, forma parte del Poder Ejecutivo Federal, toda vez que los citados preceptos establecen que el ejercicio del poder corresponde al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas atribuciones las llevará a cabo a través de las dependencias de la administración pública centralizada, como lo son las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos a que se referían los artículos 2 y 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- El hecho de que conforme a los artículos 90 constitucional y 1o. de la citada ley orgánica, la administración pública se organice en centralizada y paraestatal, no implica que las entidades paraestatales formen parte del Poder Ejecutivo Federal, pues dichas entidades no tienen por objeto el desarrollo de



los negocios del orden administrativo relacionados con las atribuciones del titular del Ejecutivo Federal, pues se trata de unidades auxiliares que tienen como fin la ejecución de programas de desarrollo establecidos por la Secretaría de Estado o departamento administrativo a que corresponda el sector al que se encuentra agrupada cada entidad.

- El Poder Ejecutivo está dotado de facultades de *imperium*, concepto que se encuentra relacionado con el de coacción. Al lado de esas facultades, la Constitución encarga a las entidades paraestatales obligaciones tendentes a proporcionar educación, construir hospitales, fomentar la economía nacional, realizar actividades económicas, pero como al actuar así no son esencialmente autoridades, ni su función es estrictamente de poder, ni de coacción, esos fines se pueden encargar a los organismos descentralizados o a las empresas de participación estatal. Esa diferencia justifica que la regulación jurídica de las relaciones laborales deba ser distinta del apartado B, del artículo 123 constitucional, ya que en estos casos es aplicable el apartado "A", donde queda comprendida la administración paraestatal, en tanto que no ejerce autoridad o imperio.

- Si bien la fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, que corresponde al apartado "A" del artículo 123 constitucional se refiere a empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal, abarca a los organismos que fueron constituidos por la Federación para que se encarguen de proporcionar o administrar un servicio.

30. Como se expuso puntualmente en la propuesta de sustitución, es innegable la discrepancia en la interpretación que los Tribunales Colegiados de Circuito realizan de la jurisprudencia en cuestión. Esto se aprecia a partir de la consulta en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, pues en la mayoría de los casos definen la competencia para conocer de las controversias laborales cuando un organismo descentralizado es parte, en favor de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; y en otros se ha declarado competente al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje⁵ para conocer de esos asuntos.

⁵ Conflicto competencial 23/2017, del índice del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. Consideró que la competencia para conocer de la controversia suscitada entre el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano y sus trabajadores corresponde al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que la ley que rige a dicho organismo prevé



31. Hay inconsistencias también respecto a la legislación procesal que debe ser aplicada en los juicios laborales en que un organismo descentralizado es parte, pues aunque coinciden en que la Junta Federal es competente para conocer del asunto de origen, no existe uniformidad en cuanto a la legislación procesal que se debe aplicar, en especial, tratándose de los organismos cuyas relaciones de trabajo se han venido rigiendo por el apartado B del artículo 123 de la Constitución.

32. A manera ejemplificativa, se cita el siguiente caso:

Lotería Nacional para la Asistencia Pública

Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito Amparo directo 260/2018	Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito Amparo directo 730/2019
<p>Consideró que la Junta responsable indebidamente admitió la demanda laboral, tramitó el juicio y resolvió con base en la Ley Federal del Trabajo, soslayando que, si bien la autoridad responsable tiene competencia para conocer de juicio con base en lo previsto en el artículo 123, apartado A, de la Constitución, las relaciones laborales del organismo demandado se rigen por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, pues así lo dispone la ley orgánica que rige al demandado. En consecuencia, concedió el amparo a efecto de que la Junta Federal repusiera el procedimiento y sustanciara nuevamente el juicio con base en las disposiciones previstas en la ley burocrática federal.</p>	<p>Consideró que, para resolver la controversia planteada, la responsable se había apoyado en la Ley Federal del Trabajo, lo que era jurídicamente correcto pues, aunque la ley orgánica que rige al organismo demandado establezca que es aplicable el régimen burocrático federal, la Junta Federal es competente para conocer de la controversia de conformidad con la jurisprudencia P./J. 1/96. Precisó que la ley burocrática federal es aplicable a las prestaciones, pero no a los aspectos procesales.</p>

33. Los Tribunales Colegiados de Circuito también difieren en la legislación que es aplicable para analizar el despido injustificado, ya sea de un trabajador

como régimen de trabajo el apartado B del artículo 123 de la Constitución, a lo que agregó que no pasaba inadvertida la jurisprudencia de esta Suprema Corte, en virtud de que fue pronunciada antes de la expedición de la ley que rige al organismo descentralizado.



de base, de confianza o, incluso, de aquellos que pertenecen al servicio profesional de carrera. En especial, tratándose de los asuntos en los que la relación se desarrolló bajo el régimen burocrático.

34. Las posturas adoptadas por los tribunales han sido:

- Pese a que la relación de trabajo se rija conforme al instrumento de creación por el apartado B del artículo 123 de la Constitución, al tratarse de un organismo descentralizado se debe analizar la calidad de confianza y la separación con base en la Ley Federal del Trabajo.⁶

- No puede determinarse la calidad de confianza en términos del régimen burocrático federal, en virtud de que el organismo demandado es un descentralizado que, conforme a la jurisprudencia 1/96, se rige por el apartado A del artículo 123 de la Constitución.⁷

- Aunque el demandado se haya transformado en un organismo descentralizado y, por tanto, deba aplicar la citada jurisprudencia, del decreto de creación se advierte que las relaciones se rigen por el apartado B del artículo 123 de la Constitución; de ahí que la norma que debe ser observada para la terminación de la relación de trabajo es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, incluyendo la falta de estabilidad en el empleo de los trabajadores de confianza.⁸

- En virtud de las Condiciones Generales de Trabajo, la relación se desarrolló conforme a la ley burocrática federal. Por tanto, el demandado debió re-

⁶ Amparo directo 232/2019, del índice del Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Vigésimo Circuito, amparo directo 592/2016, del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, amparo directo 755/2018, del Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Tercer Circuito, amparo directo 1030/2019, del Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

⁷ Amparo directo 1094/2018, Noveno Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, amparo directo 1206/2016, Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, amparo directo 1727/2014 del Decimosegundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, amparo directo 1047/2017, del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

⁸ Amparo directo 1008/2016, del Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, amparo directo 351/2019, del Octavo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.



clamar la terminación de los efectos del nombramiento ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al no hacerlo se actualizó el despido injustificado.⁹

- La Junta Federal es la competente para dirimir la controversia y debe aplicar la Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, es indebido que la separación en el empleo se analice con base en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, pues dicho ordenamiento es inaplicable a la administración pública descentralizada.¹⁰

35. Además, la discrepancia sobre la legislación aplicable ha impactado en las decisiones relativas a la cuantificación de los salarios caídos, pues se han encontrado los criterios siguientes:

- Si bien algunas prestaciones deben pagarse con base en la ley burocrática, pues no se pueden modificar las condiciones en que se venían pagando, al momento en que una controversia surge en virtud de un despido injustificado, debe atenderse al artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo que es la que rige los procedimientos ante la Junta.¹¹

- Si la relación de trabajo se desarrolló con base en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo, relativo al pago de salarios caídos, es inaplicable.¹²

36. La divergencia de criterios por parte de los Tribunales Colegiados de Circuito ha provocado que las partes trabajadora y patronal, planteen acciones

⁹ Amparo directo 645/2019, del Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

¹⁰ Amparo directo 400/2019, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

¹¹ Amparo directo 421/2019, del índice del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, Amparo directo 1161/2018, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, amparo directo 793/2018, Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, amparo directo 361/2018, del Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, amparo directo 157/2018, del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Noveno Circuito.

¹² Amparo directo 421/2019, del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, amparo directo 792/2018, del Quinto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.



y excepciones en términos de la legislación que mayor beneficio genera en cada caso, las que pueden resultar contradictorias entre uno y otro caso, generando inseguridad jurídica para ambas partes; **situación que –como más adelante se verá– proviene de una incorrecta interpretación del artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, de la Constitución General, equivocación que en otra época llevó a este Tribunal Pleno a declarar inconstitucional, sin razón para ello, del artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.**

37. La razón fundamental que se hace valer para la sustitución de la jurisprudencia P./J. 1/96, se basa en que debe modificarse el criterio que indefectiblemente implica que el régimen de todos los organismos descentralizados de carácter federal se rija por el artículo 123, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin excepción alguna, **no obstante que este Ordenamiento Supremo lo único que prevé es una regla de competencia en favor de las autoridades federales, al señalar en su artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, que son de la competencia exclusiva de las autoridades federales los asuntos relativos a las empresas "... que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal;"** mandato del cual no deriva la imposibilidad de que los decretos de creación de los organismos descentralizados se adscriban al régimen laboral previsto en el apartado B de dicho artículo 123, pues una cosa es su sujeción al orden jurídico federal, y otra muy distinta, el tipo de régimen laboral que el Congreso de la Unión o el presidente de la República consideren más conveniente para cumplir con los fines encomendados a tales organismos.

38. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que, efectivamente, no es posible derivar el régimen de los descentralizados de una interpretación sistemática de otras disposiciones de la Constitución General considerando un criterio funcional, pues sólo en el caso de las universidades e instituciones de educación superior¹³ y la banca de desarrollo¹⁴ se adopta un régimen laboral especí-

¹³ El artículo 3o., fracción VII, de la Constitución General dispone:

"Artículo 3o. ...

"(Reformada, D.O.F. 26 de febrero de 2013)



fico en forma expresa; y de este modo, la indefinición constitucional nos lleva a la libertad de configuración, tanto del Congreso de la Unión como del Ejecutivo Federal, incluso, en aquellos descentralizados que se manejan como empresas o que realizan actividades de función pública, de gobierno o de autoridad.

39. En efecto, la determinación del régimen laboral de un organismo descentralizado es una decisión de política pública en donde el órgano creador del organismo descentralizado federal –Congreso de la Unión o presidente de la República– deciden su régimen laboral a fin de lograr de una mejor manera la finalidad para su creación.

40. Si bien para determinados organismos descentralizados la aplicación del régimen laboral previsto en el apartado **A del artículo 123 constitucional**, pudiera ser congruente y acorde con su historia y evolución, es constitucionalmente válido que otros organismos descentralizados rijan su relación laboral conforme al apartado B, **si así lo señalan sus decretos o leyes de creación respectivos.**

"VII. Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere;

..."

¹⁴ El artículo 123, apartado B, fracción XIII bis, de la Constitución General, dispone:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

"...

"XIII bis. El banco central y las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado; ..."



41. Sólo de manera ilustrativa conviene exponer la situación en la que se encuentran las relaciones laborales de los organismos descentralizados federales, para lo cual hay que atender a la publicación del Diario Oficial de la Federación del catorce de agosto de dos mil veinte, que contiene la Relación de Entidades de la Administración Pública Federal, de la que se aprecia un total de ciento siete organismos descentralizados.

42. El decreto o ley de creación de algunos ubica el régimen de trabajo en el apartado B del artículo 123 de la Constitución; otros se encuentran en el apartado A de dicho precepto constitucional, y en caso de dos de los organismos no se define ese aspecto. Ahora bien, la mayoría de esos organismos cuenta con algún ordenamiento extralegal que define o complementa sus prerrogativas laborales; sin embargo, la naturaleza de dicho documento no necesariamente se determina con base en el régimen laboral que la ley o decreto de creación de cada organismo define; esto es, aunque el decreto o ley de creación defina que el régimen laboral es el del apartado A, el organismo puede llegar a contar con condiciones generales de trabajo, o viceversa, que no obstante se le asigne el régimen del apartado B, cuente con un contrato colectivo de trabajo, a lo que hay que agregar que existen organismos que cuentan, tanto con condiciones generales de trabajo como con un contrato colectivo de trabajo o, incluso, con algún otro instrumento extralegal que puede llegar a denominarse "lineamientos" o un reglamento de trabajo interno. Estas inconsistencias no se deben de manera exclusiva a la jurisprudencia, pero sin duda su aplicación las ha propiciado.

43. Esta situación se puede apreciar a detalle a continuación:

Apartado A
Entidades que cuentan con Contrato Colectivo de Trabajo

No.	ENTIDAD
1	Centro Nacional de Control de Energía
2	Centro Nacional de Control del Gas Natural
3	Colegio de Bachilleres
4	Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
5	Fondo de Cultura Económica



6	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
7	Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano
8	Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias
9	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero.
10	Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado
11	Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares

Condiciones Generales de Trabajo

No.	ENTIDAD
1	Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa

Contrato Colectivo de Trabajo y Condiciones Generales de Trabajo

No.	ENTIDAD
1	Colegio de Posgraduados

Contrato Colectivo de Trabajo y otro

No.	ENTIDAD	INSTRUMENTO
1	Aeropuertos y Servicios Auxiliares	Reglamento interior
2	Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores	Reglamento para trabajadores de confianza
3	Instituto Mexicano del Seguro Social	Estatuto para trabajadores de confianza y reglamento de jubilados y pensionados
4	Instituto Nacional de las Mujeres	Reglamento interior

Normativa diversa

No.	ENTIDAD	INSTRUMENTO
1	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación	Lineamientos



2	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	Políticas laborales
3	Servicio Geológico Mexicano	Reglamento interior de trabajo

No.	ENTIDAD
1	Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec
2	Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
3	Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez
4	Seguridad Alimentaria Mexicana
5	Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones

Sin normativa

Apartado B

Condiciones Generales de Trabajo

No.	ENTIDAD
1	Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
2	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
3	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
4	Instituto Mexicano de la Juventud
5	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
6	Comisión Nacional Forestal
7	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
8	Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
9	Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura
10	Centro de Enseñanza Técnica Industrial



11	Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
12	Casa de Moneda
13	Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
14	Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
15	Consejo Nacional de Fomento Educativo
16	Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional
17	Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas
18	Hospital General de México "Dr. Eduardo Liceaga"
19	Hospital General "Dr. Manuel Gea González"
20	Hospital Juárez de México
21	Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010"
22	Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca
23	Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán
24	Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca
25	Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío
26	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
27	Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
28	Instituto Nacional del Suelo Sustentable
29	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
30	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado
31	Hospital Infantil de México "Federico Gómez"
32	Instituto Nacional de Cancerología
33	Instituto Nacional de Cardiología "Ignacio Chávez"
34	Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán"



35	Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias "Ismael Cosío Villegas"
36	Instituto Nacional de Geriátría
37	Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía "Manuel Velasco Suárez"
38	Instituto Nacional de Pediatría
39	Instituto Nacional de Perinatología "Isidro Espinosa de los Reyes"
40	Instituto Nacional de Psiquiatría "Ramón de la Fuente Muñiz"
41	Instituto Nacional de Rehabilitación "Luis Guillermo Ibarra"
42	Productora Nacional de Biológicos Veterinarios
43	Instituto Nacional de Ciencias Penales
44	Centro de Investigación en Química Aplicada
45	Colegio de la Frontera Sur
46	Telecomunicaciones de México
47	Instituto Mexicano de Cinematografía
48	Instituto Mexicano de la Radio
49	Lotería Nacional
50	Instituto Nacional de Salud Pública
51	Instituto Nacional de Medicina Genómica

Contrato Colectivo de Trabajo

No.	ENTIDAD
1	Archivo General de la Nación
2	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
3	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas
4	Instituto Mexicano de Tecnología del Agua
5	Centro de Investigación Científica y Educación Superior de Ensenada Baja California
6	Centro de Investigaciones y Estudios en Antropología Social



Contrato Colectivo de Trabajo y con Condiciones Generales de Trabajo

No.	ENTIDAD
1	Talleres Gráficos de México
2	Procuraduría Federal del Consumidor
3	Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
4	Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
5	Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica
6	Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias

Contrato Colectivo de Trabajo, Condiciones Generales de Trabajo y otros Instrumentos

No.	ENTIDAD	INSTRUMENTO
1	Servicio Postal Mexicano	Convenio de eficiencia para trabajadores de nuevo ingreso
2	Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	CCT para docentes y Lineamientos para trabajadores administrativos y docentes
3	Procuraduría Agraria	Lineamientos y normas internas

Sin normativa

No.	ENTIDAD
1	Centro Nacional de Metrología
2	Comisión Nacional de las Zonas Áridas
3	Agencia Espacial Mexicana
4	Comisión Nacional de Vivienda
5	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
6	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
7	Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
8	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción



9	Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano
10	Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"

Indefinido
No cuentan con instrumento extralegal

No.	ENTIDAD
1	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
2	Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar

44. De esa relación no hay duda que son pocos los organismos descentralizados cuya ley o decreto de creación define que sus relaciones se rigen por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal y, además, cuentan con un contrato colectivo de trabajo, en tanto que, en contraste, la mayoría rigen sus relaciones por el apartado B del artículo 123 de la Constitución y cuentan con condiciones generales de trabajo; empero, existen múltiples casos en los que un organismo cuenta con un instrumento que **podría ser** incompatible con la naturaleza del régimen laboral que se le asignó.

45. Y también están los organismos que simultáneamente cuentan con un contrato colectivo de trabajo y con condiciones generales de trabajo, pues, aunque en algunos casos se aplica claramente un instrumento a un tipo de trabajadores y uno diverso a otro tipo de operarios, existen casos en que con dificultad podría definirse quiénes son los trabajadores que se ven beneficiados por un contrato colectivo de trabajo y quiénes se rigen por las condiciones generales de trabajo.

46. En estas condiciones, reconociendo la amplia variedad de particularidades en las que se encuentran las relaciones laborales de los organismos descentralizados federales, y tomando en cuenta que no existe en la Constitución General una regla absoluta acerca del régimen laboral de los organismos descentralizados, procede la sustitución de la jurisprudencia **P./J. 1/96**, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se determinó que el régimen laboral de los organismos descentralizados de carácter federal se tiene que regir por el artículo 123, apartado A, de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos, **máxime que** el criterio de libertad de configuración es acorde a la interpretación de la fracción VI del artículo 116 constitucional que ha adoptado, tanto la Segunda Sala de este Alto Tribunal como el Pleno,¹⁵ que se decanta por la libertad de elección del legislador secundario para regir las relaciones laborales de los descentralizados estatales o municipales por el apartado A o B del artículo 123 constitucional, de lo que se desprende que no existe un régimen laboral mejor o peor, sino libertad de configuración.

47. Cabe mencionar que el Texto Constitucional no siempre estuvo redactado en esos términos, pues de acuerdo con el texto original de la Constitución Federal, la competencia para legislar y aplicar las normas en materia de trabajo correspondía a los Estados. Posteriormente, atendiendo a la necesidad de impulsar el desarrollo económico del país, el Constituyente Permanente advirtió la necesidad de federalizar la materia de trabajo, por un lado, para que pudiera expedir un código único que rija en toda la República y por otro, para definir la competencia en favor de la autoridad federal en relación con la aplicación de las leyes de trabajo tratándose de industrias consideradas relevantes para el desarrollo del país.

48. Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de septiembre de mil novecientos veintinueve,¹⁶ se reformó el texto del artículo 73, fracción X, en el que se confirió al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de trabajo. Además, se definió que la autoridad federal tiene competencia para aplicar dicha legislación tratándose de asuntos relativos a ferrocarriles, empresas de transporte amparadas por concesión federal, mine-

¹⁵ "ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS LOCALES. EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS FACULTA AL LEGISLADOR SECUNDARIO PARA REGULAR LAS RELACIONES LABORALES ENTRE AQUELLOS Y SUS TRABAJADORES, DE ACUERDO CON LOS APARTADOS A O B DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL, INCLUSO, DE MANERA MIXTA, SIN LA OBLIGACIÓN DE SUJETARSE ESPECÍFICAMENTE A ALGUNO DE ELLOS [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 180/2012 (10a.) (*)]."

¹⁶ En la iniciativa se sostuvo que hasta 1929 eran pocas las entidades federativas que contaban con un código obrero, los cuáles, eran contradictorios en muchos aspectos. Situación que se consideró hacia "imposible, por la natural concurrencia económica, el desarrollo integral y armónico de la industria nacional", en especial, de las industrias de transportes terrestres y marítimas, mineras y las de hidrocarburos. Y, en cuanto a las economías locales, se consideró que la situación era perjudicial en tanto que la industria huiría de los Estados en los que las normas son más estrictas.



ría, hidrocarburos y trabajos ejecutados en el mar y zonas marítimas. El mencionado precepto legal fue reformado en decretos posteriores a efecto de incluir en la competencia federal asuntos relacionados con la industria textil¹⁷ y la eléctrica.¹⁸

49. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de noviembre de mil novecientos cuarenta y dos, se reformó el artículo 123 de la Constitución (que entonces no contenía los actuales apartados A y B, al que se adicionó la fracción XXXI,¹⁹ en la que se reubicó la disposición relativa a la competencia de la autoridad federal en relación con la aplicación de las normas de trabajo, además, se añadieron diversas industrias, entre las que destacan las "empresas administradas directa o descentralizadamente por el Gobierno Federal". En la iniciativa que dio origen a esa reforma, el Constituyente Permanente tomó en cuenta lo siguiente:

"Considerando: la legislación del trabajo se federalizó como una consecuencia del desarrollo industrial del país de la extensión de las organizaciones de trabajadores que, al ampliar sus relaciones obrero-patronales a diversos Estados de la República, requirieron la aplicación de un criterio uniforme para evitar que divergencias de doctrina obstaculizasen la prosperidad de la industria nacional.

"La necesidad de extender la jurisdicción de los tribunales del trabajo se patentiza en cualquier empresa que actúa por contrato o concesión federal, pues las resoluciones contradictorias de autoridades locales pueden apartarse

¹⁷ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1933.

¹⁸ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de abril de 1940.

¹⁹ "XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales, en asuntos relativos a la industria textil, eléctrica, cinematográfica, huletera y azucarera, minería, hidrocarburos, ferrocarriles y empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal; empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal, y las industrias que le sean conexas; a empresas que ejecuten trabajos en zonas federales y aguas territoriales; a conflictos que afecten a dos o más entidades federativas; a contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa y, por último, las obligaciones que en materia educativa corresponden a los patrones, en la forma y términos que fija la ley respectiva."



de la conveniencia económico-social que inspiró la facultad exclusiva de la Federación para otorgar tales concesiones.

"Igual importancia tiene la jurisdicción de los Tribunales Federales del Trabajo en empresas que actúan en zonas federales, pues éstas implican una responsabilidad directa y una atención preferente del Gobierno de la Unión para el mantenimiento de la paz social. No menor razón asiste cuando se trata de empresas que, por expropiación u otros motivos, son administradas directa y descentralizadamente por el Gobierno Federal.

"Cuando los conflictos obrero-patronales abarcan a dos o más Estados de la República, es ya de explorado derecho que una autoridad jerárquicamente superior a la de los tribunales locales debe intervenir para evitar pugnas de jurisdicción. Asimismo, cuando se trate de conflictos surgidos de contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una entidad federativa. Tal ha sido la práctica judicial en materia obrera, fundada en la legislación del trabajo, la que frecuentemente se presenta por las partes como divorciada del Texto Constitucional, por lo que conviene incorporar a la Carta Magna las normas del derecho consuetudinario inspiradas en los fines expuestos."

50. En el Dictamen de la Cámara de Origen, se consideró:

"Después de un estudio detenido del proyecto de reformas y adiciones al artículo 73 constitucional, consideramos, por las propias razones en que se apoya el Ejecutivo, que es conveniente incorporar a la Constitución las normas de derecho procesal consuetudinario en cuanto a jurisdicción y competencia de los Tribunales Federales del Trabajo; comprendiéndose dentro de esta competencia materias que no están especificadas en la fracción X del artículo 73 de la Constitución, pero que, en atención a su trascendencia nacional, han conocido en la práctica jurisdiccional las autoridades federales del trabajo. Es más, la propia Ley Federal del Trabajo en el artículo 359 especifica diversas industrias que, por la razón de la materia, su conocimiento se encomienda a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, pero con algunas de estas materias han motivado controversias jurisdiccionales, con el objeto de evitar éstas es pertinente incorporar las materias a que se refiere el Ejecutivo, en la propia Constitución; lográndose de esta manera que la ley reglamentaria no rebase los límites de



competencia expresa, señalada a las autoridades federales en el artículo 73, fracción X, de la Constitución de la República.

"La comisión estima que es aceptable tal incorporación en la inteligencia de que, siguiendo los lineamientos de nuestro régimen federativo, deben fijarse en forma expresa los asuntos que son de la competencia exclusiva de las autoridades federales del trabajo; así como las modificaciones que introducen las reformas, como, por ejemplo, la enunciación general, como de jurisdicción federal, de las empresas que actúen en virtud de un contrato o concesión federal, quedando incluidas dentro de este enunciado las empresas de transportes; y los conflictos que afecten a dos o más entidades federativas, para evitar resoluciones contradictorias.

"Ahora bien, por indiscutibles razones de técnica legislativa, el párrafo relativo a la aplicación de las leyes del trabajo por las autoridades locales y federales, no debe de figurar en el artículo 73, que se contrae a las facultades del Congreso para legislar en determinados ramos o materias, sino en el artículo 123 de la propia Constitución, que debe contener, tanto las bases sustanciales como las procesales del trabajo; por lo que la disposición constitucional sobre jurisdicción federal del trabajo debe incluirse en el artículo 123."

51. El Constituyente Permanente amplió la jurisdicción de los tribunales del trabajo federales, atendiendo al hecho de que la federalización de la legislación del trabajo tuvo como propósito evitar la divergencia de doctrina que obstaculizara la prosperidad de la industria nacional. Tratándose de las empresas que actuaban por contrato o concesión federal, se tomó en cuenta que las resoluciones contradictorias de las autoridades locales podrían apartarse de la conveniencia económico-social que inspiró la facultad exclusiva de la Federación para otorgar dichas concesiones. La misma importancia se consideró, corresponde a las empresas que actúan en zonas federales y a las que, por razones de expropiación o algún otro motivo, fueran administradas directa y descentralizadamente por el Gobierno Federal.

52. Por otra parte, el apartado B del artículo 123 constitucional fue adicionado mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el cinco



de diciembre de mil novecientos sesenta. De la iniciativa y discusión que le dio origen, se desprenden los aspectos relevantes siguientes:

A. La relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de naturaleza distinta de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquéllos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en colaboradores en ejercicio de la función pública.²⁰

B. Los servidores públicos, aunque tienen en común una relación de trabajo y condiciones de asalariados con los demás obreros de la industria privada, en el ejercicio de su actividad, se diferencian de aquéllos porque su situación jurídica frente al Estado es distinta.²¹

C. Atendiendo a que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad de la persona, siempre debe ser tutelado. Por tanto, la labor de los servidores públicos debe quedar dentro de las garantías al trabajo, con las diferencias que naturalmente derivan de la diversidad de situaciones jurídicas.²²

D. El dueño de la empresa o capital tiene todo el disfrute de sus bienes, mientras que el trabajador de la empresa o del campo puede enfrentarse a la

²⁰ "Es cierto que la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus respectivos patrones, es de distinta naturaleza de la que liga a los servidores públicos con el Estado, puesto que aquellos laboran para empresas con fines de lucro o de satisfacción personal, mientras que éstos trabajan para instituciones de interés general, constituyéndose en íntimos colaboradores en el ejercicio de la función pública. Pero también es cierto que el trabajo no es una simple mercancía, sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre; de allí que deba ser siempre legalmente tutelado."

²¹ "Los servidores públicos, como lo indica el señor presidente de la República, aunque tienen en común una relación de trabajo y condiciones de asalariados con los demás obreros de la industria privada, en el ejercicio de su actividad se diferencian de aquéllos, porque su situación jurídica frente al Estado es distinta; es por ello que no fueron tomados en cuenta, sino de manera secundaria por el legislador mexicano de 1917."

²² "De lo anterior se desprende la necesidad de comprender la labor de los servidores públicos dentro de las garantías al trabajo que consigna el antes; citado artículo 123, con las diferencias que naturalmente se derivan de la diversidad de situaciones jurídicas."



contraparte. En la situación del servidor público, no tiene más patrimonio y no tiene más que enfrentarse a la fuerza y al poder del Estado.²³

E. El Estado es distinto del particular y de la empresa privada.

53. Como puede advertirse, la adición del apartado B del artículo 123 constitucional tuvo como propósito consagrar las bases mínimas de previsión social que aseguren en lo posible, tanto la tranquilidad y bienestar personal de los trabajadores del Estado como los de sus familiares. Se trata de un mínimo de derechos que el Constituyente estableció atendiendo a la naturaleza especial de esas relaciones y las características del trabajo encomendado a los servidores públicos y a sus diferencias en relación con aquellas personas trabajadoras que sostienen una relación de trabajo con un particular.

54. Por tanto, pese a que este Alto Tribunal en su momento sostuvo que los organismos descentralizados están subordinados indirectamente a la adminis-

²³ "Al efecto, el señor presidente de la República indica que ha sido su preocupación mantener y consolidar los ideales revolucionarios, cuyo legado ha recibido con plena conciencia y responsabilidad por todo lo que representa para el progreso de México, dentro de la justicia social, que los trabajadores al servicio del Estado no habían disfrutado con plenitud de todas las garantías sociales consagradas en la Constitución General de la República para los trabajadores del campo y de la industria privada; que si bien es cierto que es de distinta naturaleza la relación jurídica que une a los trabajadores en general con sus patrones, respecto de los servicios públicos con el Estado, también lo es que el trabajo no constituye una simple mercancía sino que forma parte esencial de la dignidad del hombre,

"...

"Antes del 5 de diciembre de 1938, fecha de la expedición del estatuto, los puestos en las oficinas públicas eran considerados en términos generales como botín político y solamente tenían acceso a ellos los compadres y amigos de los jefes en turno, con grave perjuicio de la buena marcha de la administración y en contra de quienes, por su conocimiento y honradez, y casi por indispensables, ya que realizaban todas las labores de sus oficinas, lograban conservar sus empleos, soportando las arbitrariedades e insolencias de los favoritos, que quedaban en calidad de dueños de vida y conciencia de los empleados de sus órdenes, dedicándose a realizar negocios personales y a lucir sus autoridad (sic) con trabajadoras que necesitaban de su empleo para subsistir, mientras los abandonados de la fortuna, trabajaban las más de las veces jornadas de 10 a 12 horas diarias, sin el pago del tiempo extra, sin día de descanso a la semana, sin estímulo que le permitiera superarse y sin derecho a hacer la menor reclamación al jefe inmediato por los malos tratos y vejaciones de que eran objeto.

"Los servicios médicos, la hospitalización y medicinas y las prestaciones que reciban los obreros de la industria privada, eran un sueño para la burocracia."



tración pública federal, en su faceta paraestatal y, por tanto, no pueden estar comprendidos dentro del apartado B del artículo 123 de la Constitución porque éste se refiere a las relaciones laborales de los Poderes de la Unión y sus trabajadores, la determinación del régimen laboral de un organismo descentralizado es una decisión esencialmente de política pública, que corresponde al legislador o al Ejecutivo, pues no hay duda de que esta visión de que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo porque éste es unipersonal, obedeció a una interpretación formalista que la propia Suprema Corte de Justicia ha ido gradualmente abandonando, como lo demuestran las jurisprudencias de la Segunda Sala 2a./J. 179/2012 y 2a./J. 178/2012, de rubros:

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO." y "ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AL SER ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO."

55. Como consecuencia de lo anterior, el artículo 1o. de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado²⁴ tampoco resulta inconstitucional, pues al disponer que dicha ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de, entre otras dependencias, los otros organismos descentralizados, "... que tengan a su cargo función de servicios públicos", este mandato debe interpretarse en el sentido de que la sujeción a este ordenamiento dependerá de lo que haya dispuesto la ley o el decreto de creación respectivo de cada organismo, acerca del régimen laboral que en cada caso le corresponde.

²⁴ El artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dispone: "Artículo 1o. La presente ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos."



56. En conclusión, 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 universidades e instituciones de educación superior, así como tratándose de la banca de desarrollo²⁵ se adopta un régimen laboral; 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.

57. Es importante subrayar que la publicación y la vigencia de la nueva jurisprudencia no podrá modificar situaciones de hecho, ni generar afectación a la seguridad jurídica, tanto de las instituciones como de los trabajadores, por lo que no podrán lesionarse los derechos que los trabajadores hayan obtenido a través de las negociaciones individuales o colectivas con la parte patronal, toda vez que ni la jurisprudencia sustituida, ni la que sustituye, producen el efecto de modificar las relaciones jurídicas durante el tiempo que duró la relación laboral, por lo que todos los posibles conflictos laborales suscitados, o que en el futuro se susciten, deberán resolverse, según corresponda, conforme el apartado A o B del artículo 123 constitucional, **acorde con lo que al respecto dispongan las leyes o decretos de creación respectivos.**

58. Por último, los aspectos inherentes a la seguridad social deberán continuar rigiéndose con base en la legislación del instituto de seguridad social en el que actualmente cotizan.

²⁵ El artículo 123, apartado B, fracción XIII bis, de la Constitución General, dispone:

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

"...

"B. Entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores:

"...

"XIII bis. El banco central y las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado; ..."



5. DECISIÓN

En virtud de todo lo anterior y con base en las consideraciones expuestas, se califica como fundada la presente sustitución de jurisprudencia 2/2020, relativa a la tesis P./J. 1/96, para que adopte el rubro y texto siguientes:

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 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.

6. PUNTOS RESOLUTIVOS

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y fundada la solicitud de sustitución de jurisprudencia a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Se modifica la jurisprudencia P./J. 1/96, visible en la página cincuenta y dos, del Tomo III, febrero de mil novecientos noventa y seis, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, sustentada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, para quedar redactada en los términos precisados en el último apartado de esta resolución.

TERCERO.—Remítase de inmediato la presente resolución a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para que proceda a la publicación de que se trata en el *Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta*.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución y, en su oportunidad, archívese el asunto 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,



Layneze Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados 1, 2 y 3 relativos, respectivamente, a los antecedentes, a los presupuestos procesales (competencia y legitimación) y a la procedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados 4 y 5, relativos al estudio y a la decisión, consistente en modificar la jurisprudencia P./J. 1/96. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. La Ministra y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. El Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho de formular voto particular.

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.

En la sesión privada ordinaria celebrada el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno se aprobó el texto del engrose relativo a la solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2020, solicitada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de nueve votos de las Ministras y los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el texto del engrose de la sentencia emitida en la solicitud de sustitución de jurisprudencia



2/2020, solicitada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quedó aprobado en los términos antes precisados.

Nota: El título y subtítulo a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 10/2021 (11a.), que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de enero de 2022 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo I, enero de 2022, página 5, con número de registro digital: 2024102.

La tesis aisladas y de jurisprudencia 2a. XXXIII/2016 (10a.), 2a./J. 178/2012 (10a.) y 2a./J. 179/2012 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 31, Tomo II, junio de 2016, página 1210, con número de registro digital: 2011895; y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, páginas 729 y 731, con números de registro digital: 2002582 y 2002583, respectivamente.

La tesis aislada P. XIII/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 142, con número de registro digital: 181535.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2020.

1. En la sesión pública celebrada el once de octubre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó procedente y fundada la solicitud de sustitución de jurisprudencia 2/2020 y, modificar la jurisprudencia 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.", para quedar redactada bajo el título y subtítulo: "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."



2. Mi voto, en esta ocasión, es particular pues no comparto las consideraciones esenciales que sustentaron la modificación de la jurisprudencia P./J. 1/96.

I. Razones de la mayoría.

3. La mayoría de las y los integrantes del Pleno determinó que procedía modificar la jurisprudencia P./J. 1/96, al considerar que el criterio que contenía relativo a que el régimen laboral de todos los organismos descentralizados de carácter federal se tenía que regular por el artículo 123, apartado A, de la Constitución Federal, sin excepción alguna, proviene de una incorrecta interpretación de la fracción XXXI, inciso b), punto 1, del apartado y precepto constitucional referidos.

4. Se sostuvo que lo anterior era así, ya que no obstante que la Constitución Federal lo único que prevé es una regla de competencia en favor de las autoridades federales al señalar en su artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), punto 1, que son de la competencia exclusiva de dichas autoridades los asuntos relativos a las empresas "... que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal"; lo cierto es que del mismo no deriva la imposibilidad de que los decretos de creación de los organismos descentralizados se adscriban al régimen laboral previsto en el apartado B de dicho artículo 123, pues una cosa es su sujeción al orden jurídico federal y otra muy distinta, el tipo de régimen laboral que el Congreso de la Unión o el presidente de la República consideren más conveniente para cumplir con los fines encomendados a tales organismos.

5. Se afirmó que no es posible derivar el régimen de los organismos descentralizados federales de una interpretación sistemática de otras disposiciones de la Constitución Federal considerando un criterio funcional, pues sólo en el caso de las universidades, instituciones de educación superior y la banca de desarrollo, se adopta un régimen laboral específico en forma expresa, por lo que la indefinición constitucional que existe al respecto, conlleva a la existencia de la libertad de configuración tanto del Congreso de la Unión como del Ejecutivo Federal, incluso, en aquellos descentralizados que se manejan como empresas o que realizan actividades de función pública, de gobierno o de autoridad.

6. Se reconoció la amplia variedad de particularidades en las que se encuentran las relaciones laborales de los organismos descentralizados federales, y tomando en cuenta que no existe en la Constitución Federal una regla absoluta acerca del régimen laboral de los organismos descentralizados, se deter-



minó procedente la sustitución de la jurisprudencia P./J. 1/96, máxime que el criterio de libertad de configuración es acorde a la interpretación de la fracción VI del artículo 116 constitucional que ha adoptado, tanto la Segunda Sala de este Alto Tribunal como el Pleno, que se decanta por la libertad de elección del legislador secundario para regir las relaciones laborales de los descentralizados estatales o municipales por el apartado A o B del artículo 123 constitucional, de lo que se desprende que no existe un régimen laboral mejor o peor, sino libertad de configuración.

7. En este contexto, se arribó a la conclusión de que la determinación del régimen laboral de un organismo descentralizado es una decisión de política pública en donde el órgano creador del mismo –Congreso de la Unión o presidente de la República– decide su régimen laboral a fin de lograr de una mejor manera la finalidad de su creación, por lo que si bien para determinados organismos la aplicación del régimen laboral previsto en el apartado A del artículo 123 constitucional pudiera ser congruente y acorde con su historia y evolución, es constitucionalmente válido que otros organismos descentralizados rijan su relación laboral conforme al apartado B, si así lo señalan sus decretos o leyes de creación respectivos.
8. El artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado tampoco resulta inconstitucional, pues al disponer que dicha ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de, entre otras dependencias, los otros organismos descentralizados, "... que tengan a su cargo función de servicios públicos", este mandato debe interpretarse en el sentido de que la sujeción a este ordenamiento dependerá de lo que haya dispuesto la ley o el decreto de creación respectivo de cada organismo, acerca del régimen laboral que en cada caso le corresponde.

II. Razones del disenso.

9. No comparto las consideraciones efectuadas en la ejecutoria que sustentan la modificación de la jurisprudencia P./J. 1/96, relativas a que si bien para algunos organismos descentralizados el régimen laboral previsto en el apartado A del artículo 123 de la Constitución Federal pudiera ser congruente y acorde con su historia y evolución, también es constitucionalmente válido considerar que otros descentralizados rijan sus relaciones laborales conforme al apartado B, si así lo señalan sus decretos o leyes de creación respectivos, para lo cual debe atenderse a la libertad de configuración, tanto del Congreso de la Unión como del presidente de la República, 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.

10. En mi opinión, considero que la determinación del régimen laboral que debe aplicar a las relaciones entre los trabajadores y los organismos descentralizados de carácter federal, no implica una decisión de política pública que surge a partir de la libertad de configuración del órgano de su creación –Congreso de la Unión o presidente de la República–, sino de la interpretación del propio artículo 123 constitucional. De ahí que, en su caso, dicha decisión debe derivar de una resolución judicial que conlleva un análisis integral de las particularidades de cada situación, tomando como base lo dispuesto en el propio artículo 123 y en la interpretación que del mismo ha realizado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que no concuerdo con la consideración de que existe una indefinición constitucional sobre el tema.
11. En ese sentido, estimo que son las autoridades judiciales laborales federales las que deben pronunciarse en cada caso tomando en cuenta lo anterior y que los organismos descentralizados se rigen por diversas condiciones laborales que se encuentran en diversos instrumentos jurídicos (no sólo en sus decretos o leyes de creación), además de que deben valorarse otros elementos para la determinación de su régimen laboral aplicable, como son las actividades que llevan a cabo, su objeto y finalidad, entre otros.
12. A mi parecer, se debió tomar en cuenta que el régimen laboral aplicable entre los trabajadores y los organismos descentralizados se determina precisamente a partir de un análisis integral de las relaciones laborales. Lo anterior, pues con independencia de lo dispuesto en las leyes o decretos de creación de los referidos organismos, diversas prestaciones a que tienen derecho los trabajadores han sido una verdadera "conquista laboral", que considero debió ser tomada en cuenta para, en su caso, sustituir la jurisprudencia y no afectar derechos laborales.
13. Así, considero que el nuevo criterio es funcionalmente complicado, pues lejos de dotar de certeza a los trabajadores, al dejar a la libre configuración del Congreso de la Unión o del Poder Ejecutivo Federal, según corresponda, el establecimiento del régimen laboral de tales organismos, se desconoce la verdadera naturaleza de las relaciones laborales entre los trabajadores y los organismos descentralizados producto de las negociaciones, que sin duda les han otorgado mayores beneficios.



14. Si bien el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, constitucional, no contiene una regla absoluta acerca del régimen laboral que debe regular a los organismos descentralizados, lo cierto es que es viable interpretarlo en sede judicial, tan es así que existen diversos criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que desentrañan y dan cuenta de varios aspectos relacionados con los organismos descentralizados federales que pueden resolver un asunto específico.
15. Para evidenciar lo anterior, se tiene que el artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, constitucional, dispone que ese régimen aplica a las "empresas que son administradas en forma descentralizada por el Gobierno Federal," sin que se establezca distinción en torno a las actividades que realizan, su naturaleza o fuente de su creación.
16. No obstante, el Tribunal Pleno en la Novena Época, interpretó el término "empresa" para efectos laborales¹ en el sentido de que comprenden, tanto las actividades que tienen por fin la ejecución de actos de comercio como las que sin perseguir fines de lucro han sido constituidas para desempeñar un servicio público que ha sido descentralizado por el gobierno federal.
17. Comparto la anterior interpretación, pues advierto que es acorde con la naturaleza de los organismos descentralizados establecida en el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,² en el sentido de que a éstos se les encomiendan la realización de actividades estatales delegables, tales como la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos públicos para fines de asistencia o de seguridad social.

¹ Como se advierte de los amparos en revisión 83/94, 1115/93, 1226/93, 1911/94 y 1575/93 de los que derivó la jurisprudencia P./J. 16/95, de rubro: "TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCION FEDERAL, POR EL APARTADO 'A' DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.", y al resolver en sesión de ocho de junio de dos mil cuatro, la acción de inconstitucionalidad 16/2003, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Mariano Azuela Güitrón.

² "Artículo 14. Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

"I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

"II. La prestación de un servicio público o social; o

"III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."



18. En ese sentido, sostengo que determinar el régimen laboral que debe regir a las relaciones entre los trabajadores y los organismos descentralizados en función de las actividades realizadas, industriales o comerciales y de función o servicio público, podría desconocer que, incluso, muchos de estos organismos desempeñan ambos tipos de actividades.
19. Es por ello, que tampoco considero aplicable al presente caso la interpretación que de la fracción VI del artículo 116 de la Constitución Federal, ha realizado la Segunda Sala y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues ése es un régimen especial que, a mi parecer, escapa del análisis de la constitucionalidad del artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, materia de la jurisprudencia a sustituir.
20. Finalmente, en la sentencia se precisa que la nueva jurisprudencia no podrá modificar situaciones de hecho, ni generar afectación a la seguridad jurídica, tanto de las instituciones como de los trabajadores; sin embargo, al señalar que los posibles conflictos laborales deberán resolverse, según corresponda, conforme el apartado A o B del artículo 123 constitucional, acorde con lo que al respecto dispongan las leyes o decretos de creación respectivos, a mi parecer, se desconocen las "conquistas laborales" a que me he referido y que les han permitido a los trabajadores tener mejores condiciones laborales y que se contienen en diversos instrumentos jurídicos.
21. Por las razones apuntadas, no comparto los argumentos que se sustentaron para sustituir la jurisprudencia P./J. 1/96.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 1/96 y P./J. 16/95 citadas en este voto, aparecen publicadas 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 y Tomo II, agosto de 1995, página 60, con número de registro digital: 200331, respectivamente.

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. CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLA SI EL DECRETO IMPUGNADO SE PUBLICÓ CUANDO SE ENCONTRABAN SUSPENDIDAS LAS LABORES EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

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

III. CONSULTA EN MATERIA INDÍGENA Y DE PUEBLOS AFROMEXICANOS. TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE.

IV. CONSULTA EN MATERIA INDÍGENA Y DE PUEBLOS AFROMEXICANOS. LAS MODIFICACIONES QUE INCIDEN EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN DE ESAS COMUNIDADES DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA.

V. CONSULTA EN MATERIA INDÍGENA Y DE PUEBLOS AFROMEXICANOS. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A DICHAS COMUNIDADES POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 40 A 42 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

VI. CONSULTA EN MATERIA INDÍGENA Y DE PUEBLOS AFROMEXICANOS. EL HECHO DE QUE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INCIDEN DIRECTA-





MENTE EN LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS O AFROMEXICANAS DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA PUEDAN RESULTAR BENÉFICAS PARA ESOS GRUPOS, NO ES JUSTIFICACIÓN PARA OMITIR LA CONSULTA.

VII. CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. NATURALEZA DE LAS MEDIDAS LEGISLATIVAS O ADMINISTRATIVAS SUSCEPTIBLES DE AFECTARLAS DIRECTAMENTE, PARA EFECTOS DE QUE SE ACTUALICE AQUEL DERECHO.

VIII. CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANAS. CARACTERÍSTICAS Y FASES QUE DEBE OBSERVAR EL LEGISLADOR EN LOS PROCEDIMIENTOS ENCAMINADOS A CUMPLIR AQUEL DERECHO.

IX. CONSULTA A GRUPOS VULNERABLES. LOS GRUPOS VULNERABLES TIENEN DERECHO A SER CONSULTADOS PREVIAMENTE A TRAVÉS DE SUS REPRESENTANTES ANTE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PUEDAN AFECTARLOS DIRECTAMENTE (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 40 A 42 Y 45 A 49 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

X. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. PARA SU CUMPLIMIENTO RESPECTO DE LA EMISIÓN DE LEYES QUE TRASCIENDAN A ESE GRUPO VULNERABLE ES NECESARIO QUE EL LEGISLADOR REALICE LOS AJUSTES CORRESPONDIENTES AL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

XI. CONSULTA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS MODIFICACIONES A LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO SON SUSCEPTIBLES DE AFECTAR A ESE GRUPO VULNERABLE POR LO QUE DEBEN ESTAR PRECEDIDAS DE AQUÉLLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 45 A 49 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS DENTRO DE LOS DIECIOCHO MESES SIGUIENTES A LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS, CON LA FINALIDAD



DE QUE NO SE PRIVE A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, ASÍ COMO A LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA INVALIDADA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 40 A 42 Y 45 A 49 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE VINCULA AL LEGISLADOR A DESARROLLAR LAS CONSULTAS RESPECTIVAS EN UN PLAZO DE HASTA DIECIOCHO MESES (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 40 A 42 Y 45 A 49 DE LA LEY DE EDUCACIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 178/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 21 DE OCTUBRE DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

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

VISTOS para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación del escrito inicial, normas impugnadas y autoridades emisora y promulgadora de la norma.** Por escrito depositado el tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad por conducto de su presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, en la que se solicitó la invalidez de los capítulos VI "De la educación intercultural" –artículos 40 a 42– y VIII "De la educación inclusiva" –artículos 45 al 49–, contenidos en el título segundo "Del Sistema Educativo Estatal" de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, expedida mediante Decreto 27909/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.



2. **Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan:** Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco.

3. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente estimó violados los artículos 1o., 2o. y 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como los diversos preceptos 1 y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

4. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Se formularon los siguientes conceptos de invalidez:

"ÚNICO. Los capítulos VI 'De la Educación intercultural' –artículos 40 a 42– y VIII 'De la Educación inclusiva' –artículos 45 al 49– contenidos en el título segundo 'Del Sistema Educativo Estatal', de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, que exigen celebrar consultas con esos sectores de la población durante el proceso de elaboración de leyes que les afecten.

"Lo anterior, en virtud de que contienen condiciones que, por un lado, impactan significativamente a los pueblos y comunidades originarias y, por otro, están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

"Sin embargo, del análisis del proceso legislativo, se advierte que no se llevaron a cabo las consultas que cumplieran con los parámetros correspondientes en dichas materias.

"En este concepto de invalidez se expondrán las razones por las cuales esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los capítulos impugnados de la Ley de Educación Local, vulneran el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad.



"Lo anterior, en virtud de que el Congreso Local no llevó a cabo, por un lado, la consulta indígena a pueblos y comunidades originarias y, por otra, a las personas con discapacidad, pese a que los apartados normativos señalados inciden en sus derechos directamente, por tratarse de cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

"A efecto de sostener la inconstitucionalidad de los capítulos impugnados, el presente concepto se dividirá en dos apartados: en uno se aborda lo relativo a la vulneración del derecho a la consulta indígena, mientras que el segundo se refiere a la violación del derecho a la consulta de las personas con discapacidad.

"En el primer apartado, en principio se hará alusión a las particularidades del Estado de Jalisco como una entidad pluricultural que alberga habitantes que se identifican como indígenas, posteriormente se expondrá el parámetro de regularidad constitucional de derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, y finalmente se plantearán las razones por las cuales se estima que se incumplió la obligación de garantizar ese derecho por parte del legislador estatal.

"En un segundo apartado, de forma primaria se desarrollará el derecho de las personas con discapacidad a que se celebren consultas en la elaboración de leyes que les afecten, y posteriormente se argumentará que no se cumplió con la misma.

" ...

"Derecho a la consulta indígena.

" ...

"III. Inconstitucionalidad de los capítulos de la ley impugnados por falta de consulta previa.

"Una vez apuntado el alcance del derecho a la consulta indígena conforme a los estándares nacionales e internacionales en la materia, finalmente se analizará si el Congreso Local vulneró el derecho a la consulta indígena.



"Este organismo constitucional autónomo advierte que, en el caso que nos ocupa, el órgano legislativo local fue omiso en efectuar la consulta indígena a la que se viene haciendo referencia conforme a los parámetros mínimos expuestos, aun cuando tenía la obligación de hacerlo.

"En primer lugar, debe analizarse si era necesaria la práctica de la consulta y, para tal efecto, se debe determinar si las modificaciones normativas son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas de la entidad.

"En ese sentido, se requiere examinar el contenido del decreto controvertido, por lo cual se mencionarán sintéticamente el alcance de las disposiciones expedidas en la Ley de Educación jalisciense, en el capítulo VI, del título segundo de esa legislación.

"El capítulo VI, denominado de 'De la educación intercultural', que se integra por los artículos 40 al 42, los cuales en esencia establecen que en el Estado:

"Se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas.

"Que las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimiento, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas de la entidad federativa como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento, en términos de lo establecido en la Ley General de Educación.

"Además, que la educación indígena debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y de nuestras culturas.

"Asimismo, prevé la obligación de las autoridades educativas de realizar consulta de buena fe, de manera previa, libre e informada a pueblos y comuni-



dades indígenas y afromexicanas, cada que prevean medidas legales en materia educativa.

"Como se esgrimió de forma introductoria, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las disposiciones impugnadas impactan en la regulación y reconocimiento de los derechos fundamentales de los que son titulares dichos pueblos y comunidades, inclusive respecto de las comunidades afromexicanas.

"Lo anterior, ya que expresamente se estableció en la Ley de Educación en comento que se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos de diversos sectores, incluyendo a las personas indígenas, enfatizando que las acciones estatales en la materia coadyuvarán a salvaguardar y promover la tradición oral y escrita indígena, así como de sus lenguas, como objeto y fuente de conocimiento.

"Se advierte que el legislador no sólo reconoce el derecho a la educación de las personas indígenas, sino que establece que la educación que imparta el Estado contribuirá a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones, lo cual también se considera un (sic) medida de protección a su patrimonio cultural y reconocimiento de sus tradiciones, a lo que también es una prerrogativa de los pueblos y comunidades originarios.

"Del texto expedido por el legislador local en materia educativa, se repara que es (sic) regula el contenido del artículo 2o., apartado B, fracción II, y el diverso 3o., inciso e), de la Ley Fundamental, que establecen las bases constitucionales de los derechos de las personas indígenas y del derecho a la educación.

"Además, las referidas disposiciones tienen como finalidad adoptar las medidas especiales para regular el mandato constitucional de que el Estado debe consultar previamente e impartir educación plurilingüe e intercultural en los pueblos y comunidades indígenas, como lo establecen los mencionados artículos de la Norma Suprema y los diversos 6, 26, 27, 28, 29, 20 y 31 del Convenio 169 de la OIT.



"En consecuencia, este organismo autónomo considera que dicha legislación estatal es claramente susceptible de afectarles directamente, en virtud de que se relacionan directa y estrechamente con la protección (sic) garantía de los derechos de los indígenas y afromexicanos, en la medida que buscan que la educación que reciban sea acorde a sus necesidades educativas y a su cultura.

"Consecuentemente, resulta inconcuso que el capítulo VI en comento de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco necesariamente tiene un impacto significativo en la vida y entorno de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, toda vez que tendrá incidencia principalmente en el ejercicio a la educación de esos segmentos de la sociedad.

"Ello, sin perjuicio de que como se expuso anteriormente, pese a que Jalisco no tiene un gran número de habitantes indígenas en relación con su población total y en comparación con otras entidades federativas, es innegable que en su territorio se encuentran personas que se identifican como indígenas y afromexicanas, por lo cual, el Estado estaba obligado a promover, respetar y proteger sus derechos humanos, entre ellos, el de consulta previa mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, pues el criterio cuantitativo no puede ser un criterio válido para determinar cuándo sí y cuándo no realizar dicho procedimiento de consulta.

"Por todo lo argumentado, es incuestionable que resultaba necesario e indispensable que el legislador estatal realizara la consulta indígena para conocer las inquietudes particulares de los pueblos y comunidades originarias y afromexicanas para, de esta forma, hacerlos partícipes en la creación de las medidas legislativas en cuestión y así garantizar el respeto de todos y cada uno de sus derechos.

"Lo anterior es así, toda vez que si el objeto del capítulo VI controvertido de la ley en materia de educación local es regular la forma en cómo se ejercerá dicho derecho cuando se trate de personas indígenas y también afromexicanas, lo idóneo era permitir que esos sectores intervinieran directamente en la expedición de la ley, ya que les interesa directamente por afectar directamente a sus intereses.

"De tal suerte que, para hacer efectivos los derechos humanos que tienen reconocidos los pueblos y comunidades referidas, resultaba fundamental que



se garantizara su derecho a la consulta previa, ya que la legislación introducida en el orden jurídico de Jalisco tiene un impacto significativo en su vida y entorno.

"En ese orden de ideas, este organismo nacional ha sostenido categóricamente que es obligación del gobierno consultarles de manera previa, libre, informada y con pertinencia cultural a través de sus instituciones representativas, de acuerdo con los estándares contenidos en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, en su caso, también los señalados en la recomendación general número 27/2016, en la que se precisó lo siguiente:

"... [para] garantizar una participación efectiva, los procesos de toma de decisiones deben considerar la naturaleza de la medida consultada, tener en cuenta las peculiaridades de los pueblos, formas de gobierno, usos y costumbres, entre otros, garantizando un equilibrio de género y tener en cuenta las opiniones de los niños y los jóvenes, según proceda. Dichos procesos deben incluir, según criterios sistemáticos y preestablecidos, distintas formas de organización indígena pre que respondan a procesos internos de estos pueblos."¹

"No obstante, de la revisión del procedimiento legislativo que dio origen a la expedición de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, publicada a través del Decreto 27909/LXII/20 de fecha 15 de mayo de 2020, se desprende que no se llevó a cabo la consulta indígena de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia, tendiendo la obligación de realizarla de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional, lo que constituye una vulneración a los derechos de esos pueblos y comunidades.

"Es decir, el legislador estatal inobservó el parámetro de regularidad constitucional ya antes desarrollado, en virtud de que tenía la obligación de llevar a cabo una consulta previa en materia indígena antes de expedir ese ordenamiento,

¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Recomendación general No. 27/2016, Sobre el Derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana", 11 de julio de 2016, párr. 73, visible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf



dado que en el Estado habitan personas indígenas y afroamericanos, y, sobre todo, porque se trató de una medida que efectivamente impactaba en sus derechos, vida y entorno, por lo que su participación les hubiera permitido ser visibilizados y tomados en cuenta para participar en la conformación y diseño de medidas estatales que les conciernan.

"En el caso concreto, del análisis del proceso legislativo que le dio origen al decreto combatido, no se aprecia que se haya efectuado la consulta previa en los términos indicados a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos, ni ningún otro acto de acercamiento hacia ese sector poblacional con motivo de la expedición normativa propuesta a efecto de conocer sus inquietudes y necesidades particulares.

"Por lo tanto, se colige indudablemente que el legislador local incumplió con su obligación de garantizar ese derecho, toda vez que no llevó a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas conforme a los estándares mínimos definidos por la jurisprudencia nacional e internacional, pese a que tenía la obligación de efectuarla ya que la emisión de la Ley de Educación para el Estado Libre y Soberano de Jalisco constituía un acto estatal susceptible de afectarles directamente.

"De tal suerte que se expidió la ley sin efectuar una consulta que permitiera conocer los intereses, preocupaciones y propuestas, en su caso, de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas que residen en la entidad para hacerlos partícipes del procedimiento de creación de esa medida legislativa, como lo exigen los estándares jurisprudenciales en la materia.

"Si bien las disposiciones que recoge la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco sobre personas indígenas y afroamericanas pudieran considerarse como positivas, pues establecen diversas obligaciones para las autoridades educativas en materia de educación de los pueblos y comunidades originarios, lo cierto es que el proceso que les dio origen no se apejó a los parámetros que exige una consulta previa en la materia.

"Es así que establecer el reconocimiento de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas y afroamericanas, así como sus garantías, no eximía al



Congreso Local de permitir que las personas indígenas intervinieran en el procedimiento de creación normativa, en virtud de que se trataba de aspectos relacionados con asuntos que les afectan e interesan directamente, conociendo sus necesidades e inquietudes en razón de su contexto específico.

"Como corolario, es pertinente mencionar que conforme lo dispone la Constitución Federal en el artículo 2o., apartado A, último párrafo, las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

"En ese orden de ideas, este organismo nacional considera que debe garantizarse en el Estado de Jalisco la celebración de una consulta a todas las comunidades y a los pueblos indígenas y afromexicanos, bajo los parámetros mínimos que para la misma se exigen, lo cual permitirá escuchar las opiniones, necesidades y sugerencias de los pueblos y comunidades para llegar a un acuerdo con los pueblos y comunidades que habitan en el territorio de dicha entidad federativa.

"Así, es dable concluir que el proceso legislativo que concluyó con la emisión de la ley impugnada incumplió con los criterios sostenidos por las Salas y el Pleno de esa Suprema Corte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que exigen que se respete el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, por lo que debe declararse su invalidez.

"...

"B. Derecho de las personas con discapacidad a ser consultadas a través de las organizaciones que las representan.

"...

"II) Falta de consulta a las personas con discapacidad en la ley impugnada.



"Del análisis del proceso legislativo que dio origen al Decreto por el que se expidió, la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, se advierte que no existió consulta estrecha y participación activa a las personas con discapacidad, a través de sus representantes o con las asociaciones que fungen para tal efecto, toda vez que contiene disposiciones que atañen a ese sector de la población.

"Para exponer la inconstitucionalidad denunciada es necesario referir al contenido del capítulo VIII, artículos 45 al 49, del título segundo, a efecto de evidenciar la importancia de las disposiciones en relación con las personas con discapacidad:

"Se precisa que la educación inclusiva es el conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"Señala que la educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de los educandos.

"Ese tipo de educación se basa en los principios de equidad social y respeto a los derechos humanos a través de la integración educativa, asimismo establece que su objetivo es propiciar el logro de los propósitos de la educación básica y media superior a través del apoyo psicopedagógico y de la capacitación laboral de los alumnos con algún tipo de discapacidad. Igualmente, los alumnos con aptitudes o capacidades sobresalientes recibirán ayuda psicopedagógica para su formación integral.

"Se indicó que ese tipo de educación tiene la finalidad de favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo, favoreciendo el máximo logro y desarrollo de aprendizaje y de su personalidad, talentos y creatividad, su plena participación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación obligatoria, instrumentar acciones para que ninguna persona quede



excluida del Sistema Educativo Estatal, realizar ajustes razonables en función de sus necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación, así como proporcionarles la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezca su inclusión laboral.

"Que en la aplicación de la ley se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación, por lo que establece pautas mínimas para la autoridad educativa estatal para atender a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos.

"Se detallan las medidas pertinentes para garantizar la educación inclusiva que deberá llevar a cabo la autoridad educativa estatal, entre las que se encuentran facilitar el aprendizaje del sistema Braille u otros medio o formatos de comunicación, facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas, asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a sus necesidades que se realicen ajustes razonables y proporcionar atención a los educandos con aptitudes sobresalientes de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades.

"Que se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la propia ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y las demás normas aplicables.

"El Gobierno Estatal asignará un presupuesto necesario para cumplir con los objetivos de la educación especial pública y distribuirlo eficientemente para lograr el desarrollo integral de las personas con necesidades educativas especiales, lo que incluye la infraestructura necesaria para ello y asignación de becas.

"Se realizan algunas puntualizaciones sobre la operatividad de los centros de educación especial.



"De conformidad con lo expuesto, es manifiesto que el legislador estableció en el capítulo VIII impugnado de la ley de mérito, normas encaminadas específicamente a garantizar la educación de las personas con discapacidad, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras u otros impedimentos que impidan el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por esa condición.

"Tales medidas tienen el propósito de impulsar la participación y el aprendizaje de las personas con alguna discapacidad para que ejerciten de manera integral su derecho humano a la educación, por lo cual también estatuyó algunas obligaciones a la autoridad educativa estatal para cumplir con esos fines.

"Sin embargo, de la revisión del procedimiento legislativo correspondiente se concluye que el Congreso de Jalisco no cumplió con la obligación de realizar una consulta estrecha con personas con discapacidad, a pesar de que se trataba de un proceso decisorio que les afecta directamente.

"Este organismo nacional considera que, para determinar si las normas en materia de discapacidad cumplen o no con los parámetros de protección de una persona con dicha condición, es imperioso que sean escuchados, pues no debe soslayarse que la obligación de consultarles no es optativa, sino obligatoria, es decir, se trata de una responsabilidad del Estado Mexicano que por mandato del artículo 1o. de la Norma Fundamental es un derecho humano de rango constitucional.

"Ahora bien, es cierto que no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien algún manual sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, sin embargo, de una interpretación armónica de los dispositivos internacionales de la materia, se desprenden que los estándares mínimos para la realización de la misma es que deben ser previas, públicas, accesibles y adecuadas.

"En ese tenor, el Congreso del Estado de Jalisco, al expedir la ley que se impugna omitió respetar y garantizar el derecho humano de consulta y ajustarse



a los estándares nacionales e internacionales en la materia, ya que contiene disposiciones que les interesan de manera directa.

"Ahora bien, tomando como referencia el parámetro propuesto por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la consulta debe ser previa, mediante procedimientos acordes, atendiendo a todas las especificidades de las personas con discapacidad, de tal manera que puedan comprender y hacerse comprender, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

"En ese orden, la única manera de lograr que las personas con discapacidad puedan disfrutar plenamente de sus derechos humanos es que las mismas sean escuchadas previamente a la adopción de medidas legislativas que les atañen, pues son ellas quienes tienen el conocimiento de las necesidades y especificidades de su condición, que servirán para garantizar el pleno goce de sus derechos.

"Siguiendo esta lógica, se elaboró el Manual para Parlamentarios de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, que en el capítulo 5 denominado 'La legislación nacional y la convención', establece lo siguiente:

"Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo.

"Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia convención.

"También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con pre-aviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios *web* parlamentarios y por otros medios.



"Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y específicamente en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad."²

"Ahora bien, cabe reiterar que al realizar el análisis del proceso legislativo que culminó con la publicación del Decreto 27909/LXII/20 por el cual se expidió la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, no se desprende que se hayan celebrado consultas previas, públicas y adecuadas a las personas con discapacidad o a las agrupaciones o asociaciones que los representan, lo que se traduce en una vulneración a su derecho humano a ser consultados, sobre todo al tratarse de una disposición legislativa que tiene un impacto específico en los derechos de este sector de la población.

"En esta tesitura, el Congreso del Estado de Jalisco al expedir la ley impugnada, reguló cuestiones que les afectan de manera directa, por lo que resultaba imperativo llevar a cabo una consulta, en los términos previstos en los instrumentos internacionales referidos.

"No obstante, al no haberse observado la regla de tipo convencional a que se sujetó el Estado Mexicano para garantizar la participación de las personas con discapacidad en la expedición de un ordenamiento que contiene un precepto, así como todo un capítulo que regula cuestiones que les atañen, éste debe invalidarse, pues resulta incompatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos de las personas con discapacidad.

"Finalmente, como se precisó en líneas previas, actualmente no existe regulación específica relacionada con el procedimiento, o bien algún manual

² Secretaría de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Unión Interparlamentaria. Manual para parlamentarios sobre la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, páginas 79-80.



sobre la forma en que deben llevarse a cabo las consultas a las personas con discapacidad, sin embargo, este organismo constitucional autónomo advierte que la naturaleza de este asunto resulta una oportunidad para que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máxima intérprete de la Norma Fundamental y demás instrumentos de rango constitucional se pronuncie sobre los alcances de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad en materia de consulta.

"Adicionalmente, debe recordarse que ese Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 101/2016 determinó que existe una obligación de consulta, en términos del artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de consultar a las personas con discapacidad en todas aquellas cuestiones que les atañen.

"Por otro lado, al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2018, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí en contra del Decreto 1033, por el cual se reformaron los artículos 11 y 40 de la Ley para la Inclusión de las Personas con Discapacidad en el Estado y Municipios de esa entidad, publicado el 27 de julio de 2018, el Tribunal Pleno reiteró la obligación de realizar consultas en tratándose de personas con discapacidad.

"De este modo, el proyecto proponía declarar la invalidez de la totalidad del decreto impugnado por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, conclusión con la cual coincidieron la mayoría de las Ministras y Ministros.

"Sin embargo, establecía dos parámetros respecto de los cuales no fue posible arribar a un consenso en la integración plenaria de esa Suprema Corte. El primero, relativo a los casos en que se actualiza la obligación de realizar una consulta previa a personas con discapacidad y el segundo, con relación a las características que deben guardar estas consultas.

"Asimismo, el 21 de abril del 2020 esta Suprema Corte de Justicia resolvió la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018, en la cual declaró la invalidez total de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, precisando que tal ejercicio consultivo debe revestir, por lo menos, las características siguientes:



"Preferentemente directa con las personas con discapacidad.

"Regular, es decir, por lo menos debe realizarse en dos momentos del proceso: previo al dictamen y durante la discusión.

"Accesible y con participación efectiva.

"Significativa, lo que se traduce en que en esos dos momentos del proceso legislativo se debata o analicen las conclusiones obtenidas de la participación de las personas con discapacidad.

"También debe proporcionarse la información precisa a las personas con discapacidad sobre las consecuencias de las decisiones que tomen atendiendo a cada momento del proceso legislativo.

"Cosmotemática, es decir, debe atender al entorno social de las personas con discapacidad.

"En suma, este organismo constitucional autónomo estima que, para garantizar el derecho a la consulta de las personas con discapacidad, es necesario que ese Tribunal Pleno interprete de forma progresiva la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad y determine los parámetros de procedencia, así como los requisitos que debe considerar el legislador ordinario para tener por satisfecho el derecho a la consulta en esta materia.

"Sin perjuicio de ello, se considera relevante enfatizar que, para esta Comisión Nacional, la consulta previa a las personas con discapacidad no es una mera formalidad, sino que se erige como una garantía primaria de defensa de sus derechos, por lo que si la convención tiene como finalidad la inclusión de un grupo social que históricamente ha sido excluido y marginado, este derecho es un medio de suma importancia para poder llegar a una sociedad realmente inclusiva.

"En este sentido, al tener rango constitucional y convencional dicho requisito significa que la ausencia del mismo debe considerarse como un vicio formal



con potencial invalidante del procedimiento legislativo y, en consecuencia, del decreto reclamado específicamente, que fue expedido como producto de éste."

5. CUARTO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de seis de agosto de dos mil veinte, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad 178/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

6. Por diverso acuerdo de once de agosto de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y por designadas a las personas autorizadas y delegados. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco para que rindieran sus respectivos informes, así como para que el primero de los referidos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado y al segundo para que remitiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que constara la publicación del decreto controvertido. Por último, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República.

7. QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.** El consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco rindió informe en representación del gobernador de la citada entidad. En esencia expuso lo siguiente:

"... Es cierto que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco promulgó el Decreto Número 27909/LXII/20, mediante el cual se abroga la actual Ley de Educación del Estado de Jalisco y se expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' el día 15 de mayo del 2020 dos mil veinte y del cual se adjunta la versión digitalizada del mismo.

"...

"Es de señalarse que la norma que se reclama, cuya intervención del Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco fue la de participar en el proceso legislativo, encuentra su fundamento en lo dispuesto en los artículos 31, 32 y 50,



fracción I de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que establecen que las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo; así como que entre las facultades y obligaciones del gobernador, se encuentra la de promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; y en atención a dicha obligatoriedad, el titular del Poder Ejecutivo dio autenticidad al decreto de reforma que impugna la parte actora y se publicó en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' por conducto de la Secretaría General de Gobierno, como lo dispone el artículo 46 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

"Para abundar en lo anterior, cabe señalar que los actos que integran el procedimiento legislativo y que culminan en la creación de un ordenamiento legal, su reforma, adición, derogación o abrogación deben emanar de órganos constituidos que ajustan su actuar a las formas o esencias consagradas en los ordenamientos correspondientes, requisitos que ha cumplido a cabalidad esta autoridad, respecto al acto reclamado que se le atribuye de conformidad con las atribuciones y facultades otorgadas por la Constitución Política y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, ambas del Estado de Jalisco.

"Resulta aplicable a lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia localizada en el *Semanario Judicial de la Federación* con el número de registro: 198428, de la Novena Época, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, junio de 1997, página 162, cuya letra dispone:

"PROMULGACIÓN DE LEYES. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE ESTE ACTO. La Suprema Corte ha establecido jurisprudencialmente que los requisitos de fundamentación y motivación de una ley se satisfacen cuando es expedida por el Congreso constitucionalmente facultado para ello y se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (*Apéndice* 1988, Primera Parte, página 131, jurisprudencia 68). El acto de promulgación de la ley forma parte del proceso legislativo que culmina con su vigencia y, por ende, para el cumplimiento de los requisitos de fundamentación y motivación requiere que provenga de la autoridad competente para ordenar la publicación y circulación de la ley a fin de que pueda ser obedecida (fundamentación), ya que ha cumplido con las formalidades exigidas para ello (motivación); sin que sea nece-



sario, para la satisfacción de tales requisitos, que en el texto del acto promulgatorio se citen los preceptos legales que faculten al Poder Ejecutivo Federal o Estatal para realizar tal acto, ni las razones que lo llevaron a concluir, tanto que se cumplieron las formalidades exigidas para la expedición de la ley como que la misma no es violatoria de derechos fundamentales, ya que tal cita y razonamiento en el acto mismo de autoridad no se requiere tratándose de actos legislativos."

8. SEXTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.** El Poder Legislativo del Estado de Jalisco rindió informe por conducto del presidente y los segundos secretarios, todos de la Mesa Directiva del Congreso de esa entidad. Esencialmente, se argumentó lo siguiente:

"... Al efecto se informa que es cierto que este órgano legislativo aprobó en sesión de fecha catorce de mayo de dos mil veinte, el Decreto 27909/LXII/20, que abrogó la Ley de Educación del Estado de Jalisco y expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

"...

"Ciertamente como se evidenciará en párrafos posteriores, y que es contrario a las afirmaciones de la accionante, este órgano legislativo previo a expedir la Ley de Educación de esta entidad federativa, llevó a cabo todo un proceso de parlamento abierto, consistente en la organización y desahogo de una consulta a través de diálogos y foros, con la participación de una considerable comunidad educativa, asociaciones, universidades, representación de comunidades indígenas, padres de familia, autoridades, investigadores, entre otros; cuyo objetivo fue la construcción de una propuesta de iniciativa de reforma a la Ley de Educación del Estado de Jalisco.

"En ese contexto, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco, por conducto de la Comisión Legislativa de Educación, Cultura y Deporte, con la finalidad de sostener un diálogo abierto con los actores relevantes del ámbito educativo para la construcción de una propuesta de iniciativa, comenzó un proceso con la finalidad de sostener un diálogo abierto con actores relevantes en el ámbito educativo para la construcción de una propuesta de iniciativa de reforma a la Ley de Educación del Estado de Jalisco.



"A tal efecto emitió el Acuerdo Interno 07/LXII/2019, mediante el cual se aprueba la realización del primer diálogo participativo para la reforma de la Ley de Educación de Jalisco, en el patio constituyentes del Palacio Legislativo de Jalisco el 27 de marzo de 2019. Evento denominado Café Mundial, mismo que consistió en un ejercicio realizado en mesas de trabajo integradas por 10 personas y un moderador.

"Lo cual puede ser verificado en el siguiente link, y del cual se desprende lo siguiente:

" <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/boletines/convocan-un-dialogo-que-concluir-en-una-mejora-sustantiva-la-educacion-en-jalisco>

"...

"Ese primer diálogo participativo, se desarrolló de la siguiente manera y obtuvo los siguientes resultados:

"...

"Dando seguimiento a ese proceso, la Comisión competente emitió diversos acuerdos internos, entre los que destacan el número 10/LXII/2019-CECD, que aprueba la realización de diversos foros de participación ciudadana en el marco del diálogo participativo para la Reforma a la Ley Estatal de Educación. Por lo que se aprobó en sesión del veinticuatro de enero de dos mil veinte: Convocatoria a la consulta pública para la reforma y armonización del marco normativo educativo del Estado de Jalisco con la finalidad de escuchar las opiniones y propuestas de las comunidades educativas, profesores, estudiantes, investigadores, expertos e Instituciones de Educación Superior públicas y privadas, escuelas normales, universidad pedagógica nacional, organismos de la sociedad civil (OSC), así como de las instituciones de gobierno. Cuyos objetivos fueron los siguientes:

"1. Contar con un marco normativo adecuado para responder a las necesidades educativas de las y los jaliscienses.



"2. Armonizar las leyes del Estado de Jalisco con las leyes federales.

"3. Conocer en un proceso de parlamento abierto todas las propuestas de cambio o mejora.

"Además se informó de los temas que se abordarían en la consulta pública, siendo indicativos y no limitativos, los que se indican a continuación:

"1. El derecho a la educación en la actualidad,

"2. Educación para la inclusión y la igualdad social.

"3. Educación socioemocional, para la salud, para el respeto al medio ambiente, para una convivencia libre de violencia, para la igualdad de hombres y mujeres, para la diversidad, multiculturalidad y uso de la TIC's.

"4. Selección, formación, capacitación y evaluación docente.

"5. Monitoreo, mejora y evaluación de aprendizajes.

"6. Procesos de supervisión y asistencia técnica a la escuela.

"7. Planeación y rendición de cuentas en el sistema educativo.

"8. Derechos de las y los alumnos, y participación corresponsable en la comunidad escolar.

"9. Financiamiento (cuotas, pagos de examen, venta de libros, comida y demás ingresos propios de las escuelas).

"En alcance a lo anterior, la misma Comisión de Educación, Cultura y Deporte, emitió diverso Acuerdo Interno 16/LXII/2020-CECD, con el objetivo de complementar y darle celeridad al proceso; por lo que se incluyeron los temas, objetivos, fechas y sedes de los foros, así como el formato de registro, estructura de la ponencia y la dinámica de participación.



"En ese sentido, es de informarse a esa Corte que los temas que interesan al presente caso, en lo relativo a la interculturalidad e inclusión, se desarrollaron bajo el siguiente esquema:

FORO	OBJETIVO	FECHA	SEDE
2. La Educación Intercultural.	Garantizar el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas, rurales, migrantes y jornaleros agrícolas.	Jueves 27 de febrero. Horario: 9:00 a 15:00 hrs.	ITESO
3. Educación Inclusiva.	Discutir y analizar medidas para favorecer el aprendizaje, con base en la valoración de la diversidad, respondiendo con equidad a las características, necesidades e intereses.	Martes 03 de marzo. Horarios: 9:00 a 15:00 hrs.	Escuela Normal de Especialidades.

"Ambos foros se efectuaron con numerosos expositores y una audiencia participativa.

"Lo anterior, puede ser verificado en la página electrónica de este Poder público, en el siguiente link:

"<https://www.congresoal.gob.mx/?q=reforma-y-armonizac-n-marco-normativo-de-la-educaci-n>

"Como se podrá apreciar de las documentales que se anexan en copias certificadas, el Foro de La Educación Intercultural tuvo verificativo el veintisiete de febrero de dos mil veinte en las instalaciones del ITESO, al mismo, fueron invitados a participar las siguientes comunidades indígenas:

"1. Comunidad de Tuxpan de Bolaños, Bolaños.

"2. Comunidad de Ocota de la Sierra, Mezquitica.



- "3. Comunidad de Tuxpan.
- "4. Comunidad de Nueva Colonia, Mezquitic.
- "5. Comunidad de Plan de Méndez, Cuatitlán de García Barragán.
- "6. Comunidad de Mazatan, Zapotitlán de Vadillo.
- "7. Comunidad de Jirosto y Zapotan, Villa Purificación.
- "8. Comunidad de San Sebastián Teponahuatlán, Mezquitic.
- "9. Comunidad de Mesa del Tirador, Bolaños.
- "10. Comunidad de San Miguel Huaxtita, Mezquitic.
- "11. Comunidad de Cuzalapa, Cuatitlán de García Barragán.
- "12. Comunidad de Ayotitlán, Cuatitlán de García Barragán.
- "13. Comunidad de San Andrés Cohamiata, Mezquitic.

"Así como organizaciones indígenas, grupos de investigadores especialistas en educación de los diferentes centros de educación superior del Estado, organizaciones civiles, responsables de temas educativos de diversas Secretarías del Gobierno Estatal y de la Secretaría de Educación de Jalisco, Gobierno Municipal, Universidades en el Estado, diputados del Estado de Jalisco, entre otros.

"Además la Universidad del ITESO, subió el desarrollo del foro a la página de Internet, llamada youtube y puede ser visualizado en el siguiente link:

"<https://www.youtube.com/watch?v=J73TeGjZ9cc>

"El Foro de Educación Inclusiva se desarrolló el día trece de marzo del año en curso en la Escuela Normas (sic) para Educadoras de Guadalajara. Entre los



ponentes, destacan representantes de diversas asociaciones de inclusión, autoridades educativas, investigadores, docentes.

"En dicho foro se presentaron 31 ponencias, entre investigadores de diversas universidades tanto públicas como privadas, estudiantes y personas integrantes de asociaciones civiles que son especialistas en el cuidado de personas con discapacidad, en el tema particular, María del Socorro Piña Montiel, Movimiento Asociativo Jalisciense pro personas con discapacidad A.C., Violeta Azcona, Colectivo Pro Inclusión e Igualdad Jalisco A.C. Andrés Treviño Luna, director de Diversidad Sexual en la Subsecretaría de Derechos Humanos del Gobierno de Jalisco, Dr. Israel Tonatiuh Lay Arellano, Universidad de Guadalajara, Leticia Celina Velasco Jáuregui, doctora en Estudios Científico Sociales. ITESO, Izack Alberto Zacarías Najar, presidente de Impulso Trans A.C., Violeta Magdalena Azcona Reyes presidenta de INCIDIR, A. C. y presidenta del Colectivo Pro Inclusión e Igualdad Jalisco, Gerardo Gabriel Uribe Trejo y Citlally Copado Carrillo, docentes de la Universidad Vizcaya de las Américas Campus Puerto Vallarta, por citar algunos.

"Lo anteriormente reseñado, forma parte de la iniciativa y dictamen que abroga la Ley de Educación del Estado de Jalisco, y expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco (INFOLEJ 4653/LXII).

"...

"Así entonces, es que se puede observar que la Comisión de Educación Cultura y Deporte del Congreso del Estado convocó a un proceso de consulta pública para la armonización de la legislación del Estado de Jalisco en la materia de educación.

"La participación ciudadana tuvo distintas modalidades, presencial y virtual, colectiva e individual. Para ello se convocó a foros temáticos y se publicaron dichas convocatoria (sic) en la página de Internet y también se invitó a participar a grupos de investigadores especialistas en educación de los diferentes centros de educación superior del Estado, a organizaciones civiles y a responsables de temas educativos de diversas secretarías del gobierno estatal y de la Secretaría de Educación de Jalisco.



"Se recolectaron opiniones y propuestas de la ciudadanía a través de la dinámica organizada de consultas públicas a través de diálogos y foros, con la participación de actores involucrados en los temas de interculturalidad y de inclusión. Que al efecto, se llevaron a cabo mesas de trabajo para estar en posibilidad de obtener temas a proponer en los encuentros y consultas, se realizó en forma previa e informada, con la invitación a diversas comunidades y organizaciones indígenas, accesible debido a que se contó con la colaboración de traductores en lenguas indígenas y de señas, en sedes de acceso público y con resultados propositivos. Sin que hubiera existido coerción de ningún tipo.

"Por lo tanto, es que los capítulos denominados 'De la educación intercultural' y 'De la educación inclusiva' de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, no transgreden disposición constitucional alguna, ni mucho menos los tratados internacionales a que se refiere la accionante; debido a que se tuvo acercamiento y contacto directo con los grupos involucrados, asistieron a los foros, y participaron, exponiendo sus argumentos y perspectivas. En ese sentido, se solicita se declare la validez de las normas impugnadas.

"Por otro lado, cabe mencionar por parte de este órgano legislativo, que la validez de las normas impugnadas no se constriñe a sostener que se realizaron consultas públicas con la asistencia participativa de los grupos involucrados en los temas de interculturalidad y de inclusión. Sino que además, el contenido de los artículos de los cuales se solicita su invalidez, comprendidos en la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, constituyen un ordenamiento que garantiza el acceso a la educación a ambos grupos vulnerables y que facilita la construcción de un espacio para debatir, enriquecer, perfeccionar y revolucionar nuestro sistema educativo.

"En ese contexto, cabe precisar que el proceso legislativo que culminó con la Ley de Educación Estatal es el resultado del cumplimiento a la reforma educativa iniciada por el Constituyente Permanente al aprobar diversas reformas y adiciones al artículo 3o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil diecinueve.

" ...



"Posteriormente, el Congreso de la Unión optó por expedir la nueva Ley General de Educación, publicada en el medio oficial con fecha treinta de septiembre de dos mil diecinueve, que tiene por objeto regular la educación que imparta el Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios–, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, la cual se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado.

"Asimismo, se otorgó a las Legislaturas de los Estados, en su artículo sexto transitorio, un plazo de ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, para que en el ámbito de su competencia, armonizaran el marco jurídico de conformidad con el presente decreto. Mismo que feneció el quince mayo de dos mil veinte.

"El proceso para esa armonización hubo de detonarse de manera formal y deferente en Jalisco, el 27 de enero de 2020 con la celebración de un primer foro regional denominado 'Armonización Legislativa Estatal del Acuerdo Educativo Nacional', celebrado en Guadalajara, Jalisco y con convocatoria también para Nayarit, Sinaloa y Durango. A él llevó el secretario de Educación Pública una propuesta de Ley Marco de Educación para las entidades federativas de cara al Acuerdo Educativo Nacional.³ Por lo que contando con dicho proyecto marco y ajena todavía a la emergencia global sanitaria, que en ese entonces se aproximaba, la Comisión Legislativa competente, llevó a cabo una serie de consultas y foros públicos, relacionados con el tema de la reforma y armonización del marco normativo de la educación. Cabe recalcar que los foros y consultas públicas, relativas a los temas relacionados con la presente acción de inconstitucionalidad, de educación intercultural y de educación inclusiva, se alcanzaron a realizar, como ya se dejó asentado en párrafos anteriores. Sin embargo decretada la pandemia causada por la propagación del virus conocido como SARS Cov-2, (COVID-19), que vino a transformar radicalmente la rutina de nuestros días, y un enorme disturbio en todas las actividades que el hombre realiza, este órgano público ponderó la salud pública de la comunidad educativa, ajena a la

³ Dictamen que aboga la Ley de Educación del Estado de Jalisco, y expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco INFOLEJ 4653/LXII.



actividad legislativa, y se vio en la imposibilidad de culminar el proceso de parlamento abierto iniciado antes de la pandemia.

"No obstante a ello y con el ánimo de concluir el proceso legislativo, debido al plazo otorgado por el legislador permanente; y clasificada la actividad legislativa por el Ejecutivo Federal como esencial, se continuó su trabajo e invitó a la ciudadanía a proseguir con el proceso de consulta a distancia, como se puede apreciar del link que se dejó apuntado en párrafos anteriores y de cuyo contenido se transcribe una parte:

"...

"Luego entonces y consciente de la urgente necesidad de proporcionar las bases generales de una normativa en materia de educación, para que las autoridades ejecutoras estuvieran en disposición de contar con las herramientas tendientes a proyectar y preparar las actividades correspondientes para el próximo ciclo escolar, el Congreso del Estado de Jalisco expidió con fecha catorce de mayo de dos mil veinte, la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, misma que cobró vigencia el día quince de mayo del mismo año, al haber sido publicada en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco'.¹⁰ Cumpliendo con ello, el referido artículo sexto transitorio, que le mandaba ajustar la normativa local a las disposiciones previstas en la ley general en un plazo de ciento ochenta días.

"...

"Como se aprecia, los artículos transcritos establecen principios, acciones y medidas que deben realizar las autoridades educativas, que en este caso corresponde, de acuerdo al artículo 4, fracción II de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, a la persona titular de la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco, así como a las instancias que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa. Aunado al artículo 1o. de la misma ley, que establece que su objeto es regular la educación impartida en el Estado de Jalisco por parte de las autoridades educativas locales, sus organismos descentralizados, los Municipios y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. Es concluyente que sólo



establece disposiciones abstractas y generales, sin especificaciones concretas, pues ello será materia de reglamentos, programas y directrices,

"Los artículos aludidos sólo disponen lineamientos y bases generales para las autoridades educativas; las que de acuerdo a los mismos, ejecutarán dichas acciones en forma continua y permanente, con la participación de la ciudadanía, asociaciones, comunidades indígenas y/o sus representantes, etcétera; de acuerdo a los instrumentos otorgados por dicha ley de educación estatal. Tampoco resultan ser normas que vulneren sus derechos o que les impacte significativamente. Incluso el diverso artículo 41 dispone que las autoridades educativas del Estado de Jalisco deberán consultar de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales estatales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo que al efecto, también dispone el artículo 57 de la Ley General de Educación.

"Por ello es que se puede afirmar que las normas impugnadas no causan un impacto significativo en la vida o en el entorno de los grupos a que se refieren los capítulos, de los que la accionante demanda su invalidez; no establecen obligaciones para esos grupos que incidan directamente en su esfera jurídica y no regula cuestiones directas a su cultura propia y a su identidad cultural, en el caso de indígenas; así como tampoco establece disposiciones específicas en cuanto a las necesidades especiales de personas con discapacidad.

"Resulta de aplicación al presente argumento, el siguiente criterio: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA."

"Por tanto, se solicita se ponderen los derechos que las normas impugnadas contienen en beneficio de las personas de las que tratan, de lo contrario significaría una ausencia en la ley estatal de lineamientos y acciones para que las autoridades educativas actúen en consecuencia frente a esos grupos vulnerable (sic)."



9. SÉPTIMO.—**Informe de la Fiscalía General de la República.** El fiscal general de la República no emitió una opinión en el presente asunto.

10. OCTAVO.—**Alegatos y cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de veintitrés de noviembre de dos mil veinte, el Ministro instructor señaló que la accionante sí formuló alegatos, no así los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco. Además, cerró 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 y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ toda vez que se plantea la posible infracción a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de disposiciones de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, expedida mediante Decreto 27909/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

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

"... II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"... g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal 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 Legislatura."

"Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



12. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada.

13. Al respecto, debe destacarse que a través de los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020, emitidos por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se declararon inhábiles los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose a su vez el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

14. Ahora bien, en los Acuerdos 10/2020 y 12/2020, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad, sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial de ese medio impugnativo. Más bien, se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidas por las partes. Decisiones plenarias que se complementaron con el Acuerdo General Número 8/2020, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de

⁵ **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."



inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

15. Atendiendo a lo anterior, si bien, en el caso, la norma impugnada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco el quince de mayo de dos mil veinte, el plazo de treinta días naturales para la presentación transcurrió del tres de agosto al uno de septiembre de dos mil veinte.

16. En ese sentido, la demanda promovida se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de agosto de dos mil veinte; por tanto, cabe concluir que su presentación resulta oportuna.

17. TERCERO.—**Legitimación y causal de improcedencia relacionada con el tema.**

18. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece:

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

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

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

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



19. Esta disposición ha sido interpretada en la jurisprudencia P/J. 7/2007 de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.",⁶ conforme a la cual las acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales pueden promoverse, entre otros, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.

20. En el caso, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos, personalidad que acredita mediante el acuerdo de designación expedido el doce de noviembre de dos mil diecinueve por el Senado de la República, sus-

⁶ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página mil quinientos trece, con número de registro digital: 172641, que dice: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, **tratándose de la impugnación de leyes federales**, están legitimados: 1. El 33% de los diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los senadores del Congreso de la Unión; 3. El procurador general de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; **y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El procurador general de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."



crito por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura de dicho órgano legislativo.

21. Por tanto, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los capítulos VI "De la educación intercultural" –artículos 40 a 42– y VIII "De la educación inclusiva" –artículos 45 al 49–, contenidos en el título segundo "Del Sistema Educativo Estatal" de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, expedida mediante Decreto 27909/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte, por considerarlos violatorios del derecho humano a la educación en relación con los diversos de igualdad y no discriminación, participación, consulta previa, legalidad y jerarquía normativa, previstos en los artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 14 y 16 de la Constitución Federal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad.

22. Cabe precisar que el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, al rendir su informe, a modo de causa de improcedencia, manifestó que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque considera que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en virtud de que no se vulneró un derecho humano sustantivo con la expedición de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, pues la propia Comisión actora reconoce que la reforma reclamada resulta positiva para los derechos humanos.

23. Al respecto, lo procedente es desestimar la causa de improcedencia mencionada, ya que, para efectos de tener por reconocida la legitimación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, basta con que ésta alegue una violación a un derecho humano, como sucede en el presente caso, pues dicha Comisión considera que con la emisión de las porciones impugnadas se transgreden el derecho humano a la educación en relación con los diversos de igualdad y no discriminación, participación, consulta previa, legalidad y jerarquía normativa.

24. Además, el análisis relativo a si las normas impugnadas violan o no los derechos humanos mencionados es una cuestión que deberá ventilarse al resolverse el fondo del asunto, siendo aplicable la tesis de jurisprudencia emitida por este Tribunal Pleno de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE



HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBERÁ DESESTIMARSE.⁷

25. CUARTO.—**Causales de improcedencia.** Dado que la causa planteada por el Poder Ejecutivo fue desestimada en el apartado anterior, y que este Tribunal Pleno no advierte alguna otra de oficio, diversa a la señalada, corresponde entrar al análisis de las normas impugnadas.

26. QUINTO.—**Estudio de fondo.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene —esencialmente— que debe declararse la invalidez de los capítulos VI "De la educación intercultural" —artículos 40 a 42— y VIII "De la educación inclusiva" —artículos 45 al 49—, contenidos en el título segundo "Del Sistema Educativo Estatal" de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, expedida mediante Decreto 27909/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte, porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y de las personas con discapacidad, reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respectivamente, en la medida en que las disposiciones normativas que los integran impactan significativamente a los pueblos y comunidades indígenas, además de que están estrechamente vinculadas con los derechos de las personas con discapacidad, al regular cuestiones relativas a la educación indígena e inclusiva.

27. Este Tribunal Pleno considera que son **fundados** los argumentos sostenidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con base en las consideraciones siguientes.

⁷ "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 inobjectables, de lo que se desprende que si en una acción de inconstitucionalidad se hace valer una causal que involucra una argumentación íntimamente relacionada con el fondo del negocio, debe desestimarse y, de no operar otro motivo de improcedencia estudiar los conceptos de invalidez." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro digital: 181395.



28. En relación con el derecho a la consulta, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que el hecho de que las medidas legislativas que incidan directamente en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas de una entidad federativa puedan resultar benéficas para esos grupos no es justificación para omitir consultarles previamente a la toma de decisiones.

29. Al respecto, este Tribunal Pleno ha sostenido en reiteradas ocasiones que, independientemente del beneficio material que una medida legislativa o reglamentaria pueda generar en las condiciones de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, existe una obligación constitucional ineludible de consultar previamente a estos grupos cuando tales medidas puedan afectarles de manera directa.

30. Al resolver la **controversia constitucional 32/2012**⁸ se sostuvo que los artículos 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo obligan a las autoridades mexicanas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y tribales mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

31. En dicho precedente se consideró que el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas se desprende de los postulados del artículo 2o. constitucional, relativos a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, así como a la igualdad y a la no discriminación, por lo que, a pesar de que la consulta indígena no estuviera prevista

⁸ Fallada en sesión de veintinueve de mayo de dos mil catorce, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pardo Rebolledo con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, Pérez Dayán con salvedades en cuanto a la aplicación de la jurisprudencia ante la existencia de un Municipio indígena, y presidente Silva Meza con salvedades en cuanto a la finalidad de la consulta, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo. El Ministro Franco González Salas votó en contra.



expresamente como parte del procedimiento legislativo, en términos del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, formaban parte del parámetro de regularidad constitucional, imponiendo por sí mismos toda una serie de obligaciones a las autoridades mexicanas antes de tomar decisiones que pudieran afectar de manera directa a los grupos que protege el convenio.

32. Por consiguiente, se concluyó que en los supuestos de una posible afectación directa a las comunidades indígenas que habitan en su territorio, las Legislaturas Locales se encuentran obligadas a prever una fase adicional en el procedimiento de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población.

33. Además, a la par del desarrollo de criterios específicos para evaluar la validez de las consultas a las comunidades indígenas y afroamericanas, se ha ido precisando, caso por caso, qué debe entenderse por "*medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente*", de conformidad con lo previsto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

34. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015**,⁹ se concluyó que cuando el objeto de regulación de una legislación eran precisamente los derechos de personas que se rigen por sistemas normativos indígenas, era evidente que se trataba de leyes susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas.

35. Posteriormente, en la **acción de inconstitucionalidad 31/2014**¹⁰ se consideró que las disposiciones impugnadas implicaban medidas legislativas

⁹ Resueltas en sesión de 19 de octubre de 2015, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del estudio de fondo del proyecto. La Ministra Luna Ramos anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Medina Mora I., reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹⁰ Resuelta el ocho de marzo de dos mil dieciséis, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo,



que incidían en los mecanismos u organismos a través de los cuales las comunidades indígenas podían ejercer sus derechos de participación en las políticas públicas que afectaban a sus intereses.

36. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 84/2016**¹¹ se consideró que existía posibilidad de afectación directa en el sentido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en virtud de que las leyes analizadas regulaban instituciones destinadas a atender las necesidades de educación superior de los pueblos y comunidades indígenas.

37. De lo anterior se advierte que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que las comunidades indígenas y afroamericanas deben ser consultadas conforme a los estándares del convenio referido, siempre que la norma general sea susceptible de afectar a estos grupos de manera especial y diferenciada frente al resto de la población.

38. Asimismo, el Tribunal Pleno ha reconocido que la afectación directa a los pueblos y comunidades indígenas y tribales a los que alude el artículo 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y cuya mera posibilidad da lugar a la obligación de consultarles una medida legislativa, no se refiere exclusivamente a la generación de algún perjuicio.

39. En la **acción de inconstitucionalidad 151/2017**¹² se declaró la invalidez de diversas normas cuyo propósito manifiesto era promover el rescate y la

Piña Hernández, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Medina Mora I. y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹¹ Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas y adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

¹² Fallada en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo



conservación de la cultura de un grupo indígena en una entidad federativa. Asimismo, en la **acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019**¹³ se declaró la invalidez de disposiciones normativas porque no se consultaron de manera adecuada, a pesar de que tales normas estaban relacionadas con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de una entidad federativa, a elegir dirigentes conforme a sus prácticas tradicionales.

40. Por su parte, en la **acción de inconstitucionalidad 81/2018**¹⁴ se invalidaron también por consulta deficiente, diversas disposiciones cuyo objetivo

de Larrea por razones adicionales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández y Medina Mora I., anunciaron sendos votos concurrentes.

¹³ Falladas en sesión de cinco de diciembre de dos mil diecinueve, por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán separándose de las consideraciones que reconocen la categoría del Municipio indígena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, El Ministro Laynez Potisek votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

¹⁴ Fallada el veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales por algunas razones diversas, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de los párrafos del setenta y uno al setenta y siete, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, expedida en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho. Los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.



explícito era elevar la calidad de vida de los pueblos indígenas y las comunidades afroamericanas del Estado de Guerrero.

41. En dicho precedente, el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta debían preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta, que si bien debían ser flexibles, lo cierto era que debían prever necesariamente algunas fases que, concatenadas, implicaran la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, asimismo, se refirió que los procesos de consulta de medidas legislativas susceptibles de afectar a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, debían observar, como mínimo, las características y fases siguientes:

42. 1. **Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades indígenas.

43. 2. **Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega por parte de las autoridades de un análisis y evaluación apropiadas de las repercusiones de las medidas legislativas.

44. 3. **Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.

45. 4. **Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos indígenas con la finalidad de generar acuerdos.

46. 5. **Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.



47. En estos casos, el Tribunal Pleno ha explicado que, para el efecto de determinar la invalidez de una norma general por vulnerar el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, no es relevante si la medida es benéfica para ellos a juicio del legislador,¹⁵ en tanto que la consulta representa una garantía del derecho a la autodeterminación de estos pueblos y comunidades, por lo que la afectación directa, no podía tener una connotación exclusivamente negativa, sino que más bien se trataba de una acepción más amplia que abarca la generación de cualquier efecto diferenciado en la particular situación de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a raíz de una decisión gubernamental, pues estimar que la afectación directa fuese sólo aquella que perjudicara a esos grupos bajo los estándares del legislador, implicaría realizar un pronunciamiento *a priori* sobre la medida que no es compatible con el propósito del Convenio Internacional del Trabajo.

48. Lo anterior se reiteró en la **acción de inconstitucionalidad 136/2020**,¹⁶ así como en la diversa **212/2020**,¹⁷ esta última resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno.

49. En ese sentido, con base en los precedentes resueltos por este Alto Tribunal se concluye que la consulta indígena se instituye como un contenido constitucional que se erige como parámetro de control constitucional en dos vertientes, como derecho sustantivo, cuya violación puede ser reclamada respecto de un contenido normativo, o bien, como requisito constitucional del procedimiento legislativo, en cuyo caso puede analizarse en acción de inconstitucionalidad, como una violación al procedimiento legislativo.

¹⁵ Criterio sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 151/2017, 116/2019 y su acumulada, y 81/2018.

¹⁶ En este asunto se declaró la invalidez del Decreto Número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 bis y 272 bis a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte.

¹⁷ En el tema de trato por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



50. Por su parte, en relación con el derecho a la consulta en materia de derechos de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,¹⁸ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que también forma parte de las formalidades esenciales del procedimiento.

51. Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 33/2015**¹⁹ el Pleno determinó que la consulta previa en materia de derechos de personas con discapa-

¹⁸ "Artículo 4

"Obligaciones generales

"1. Los Estados partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados partes se comprometen a:

"...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

¹⁹ Fallada en sesión de 18 de febrero de 2016, por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz por la invalidez de la totalidad de la ley, Franco González Salas obligado por la mayoría, Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo al estudio, en su punto 1: violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, a la libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, consistente en declarar la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI, en la porción normativa "al igual que de los certificados de habilitación de su condición", 16, fracción VI, en la porción normativa "los certificados de habilitación"; y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición de Espectro Autista. Los Ministros Luna Ramos, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Cossío Díaz anunció voto concurrente. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En dicho asunto se declaró la invalidez de los artículos 3, fracción III, 10, fracción VI –únicamente en la porción normativa que señala: "al igual que de los certificados de habilitación de su condición"–, 16, fracción VI –sólo en la porción normativa que señala: "los certificados de habilitación"–, y 17, fracción VIII, de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta de abril de dos mil quince, por ser contrarios a los derechos humanos de igualdad, libertad de profesión y oficio, así como al trabajo digno y socialmente útil, pues la circunstancia de que se pretenda requerir a las personas con la condición de espectro autista, un documento que avale sus aptitudes para poder ingresar al sector laboral y productivo, se traduce en una medida que lejos de coadyuvar a su integración a la sociedad en general y al empleo en particular, constituye un obstáculo injustificado para poder acceder a una vida productiva en las mismas condiciones y oportunidades que el resto de la población.



cidad es una formalidad esencial del procedimiento legislativo cuya exigencia se actualiza cuando las acciones estatales objeto de la propuesta incidan en los intereses y/o derechos esos grupos.

52. En dicho asunto, se sostuvo que la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad involucra a la sociedad civil, y más concretamente, a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad, en las acciones estatales que incidan en esos grupos, ya que éstas tienen un impacto directo en la realidad, al reunir información concreta sobre presuntas violaciones de los derechos humanos de personas con discapacidad, y colaboran para que la discapacidad sea vista como un tema fundamental de derechos humanos.

53. Por su parte, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018**,²⁰ el Pleno de este Tribunal Constitucional señaló que como elementos mínimos para cumplir con la obligación establecida en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, relativa a que las personas con discapacidad sean consultadas, su participación debe ser:

54. • **Previa, pública, abierta y regular.** El órgano legislativo debe establecer reglas, plazos razonables y procedimientos en una convocatoria, en la que se informe de manera amplia, accesible y por distintos medios, la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar tanto en el proyecto de iniciativa, como en el proceso legislativo, dentro del cual se debe garantizar su participación, de manera previa al dictamen y ante el Pleno del órgano deliberativo, durante la discusión, por lo cual deben especificarse en las convocatorias los momentos de participación.

²⁰ Fallada en sesión celebrada el 21 de abril de 2020, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México, expedida mediante decreto publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el cinco de marzo de dos mil dieciocho. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



55. • **Estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad.** Las personas con discapacidad no deben ser representadas, sino que, en todo caso, cuenten con la asesoría necesaria para participar sin que se sustituya su voluntad, es decir, que puedan hacerlo tanto de forma individual, como por conducto de las organizaciones de personas con discapacidad, además de que también se tome en cuenta a los niños con discapacidad, así como a las organizaciones que representan a las personas con discapacidad.

56. • **Accesible.** Las convocatorias deben realizarse con lenguaje comprensible, en formato de lectura fácil y lenguaje claro, así como adaptadas para ser entendible de acuerdo con las necesidades por el tipo de discapacidad, por distintos medios, incluidos los sitios *web* de los órganos legislativos, mediante formatos digitales accesibles y ajustes razonables cuando se requiera, como, por ejemplo, los macrotipos, la interpretación en lengua de señas, el braille y la comunicación táctil. Además de que las instalaciones de los órganos parlamentarios también deben ser accesibles a las personas con discapacidad.

57. Aunado a ello, el órgano legislativo debe garantizar que la iniciativa, los dictámenes correspondientes y los debates ante el Pleno del órgano legislativo se realicen con este mismo formato, a efecto de que se posibilite que las personas con discapacidad comprendan el contenido de la iniciativa y se tome en cuenta su opinión, dando la posibilidad de proponer cambios tanto en ésta como durante el proceso legislativo.

58. La accesibilidad también debe garantizarse respecto del producto del procedimiento legislativo, es decir, el decreto por el que se publique el ordenamiento jurídico en el órgano de difusión estatal.

59. • **Informada.** A las personas con discapacidad o comunidades involucradas se les debe informar de manera amplia y precisa sobre la naturaleza y consecuencia de la decisión que se pretende tomar.

60. • **Significativa.** Lo cual implica que en los referidos momentos del proceso legislativo se debata o se analicen las conclusiones obtenidas de la



participación de las personas con discapacidad y los organismos que las representan.

61. • **Con participación efectiva.** Que abone a la participación eficaz de las personas con discapacidad, las organizaciones y autoridades que los representan, en donde realmente se tome en cuenta su opinión y se analice, con el propósito de que no se reduzca su intervención a hacerlos partícipes de una mera exposición, sino que enriquezcan con su visión la manera en que el Estado puede hacer real la eliminación de barreras sociales para lograr su pleno desarrollo en las mejores condiciones, principalmente porque son quienes se enfrentan y pueden hacer notar las barreras sociales con las que se encuentran, a efecto de que se puedan diseñar mejores políticas para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales en igualdad de condiciones, no obstante el estado físico, psicológico o intelectual que presenten en razón de su discapacidad, así como por su género, minoría de edad, y con una cosmovisión amplia de las condiciones y dificultades sociales, como las condiciones de pobreza, de vivienda, salud, educación, laborales, etcétera.

62. • **Transparente.** Para lograr una participación eficaz es elemental garantizar la transparencia en la información que generen los órganos estatales, la que aporten las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan, así como del análisis y debate de sus aportaciones.

63. Además, en el señalado precedente se puntualizó que esta obligación no es oponible únicamente ante los órganos formalmente legislativos, sino a todo órgano del Estado Mexicano que intervenga en la creación, reforma o derogación de normas generales que incidan directamente en las personas con discapacidad.

64. De manera más reciente, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 109/2016**,²¹ este Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 367, fracción III, párrafo segundo, y 368 Bis del Código Civil del Estado de Chihuahua, publicados mediante Decreto 1447/2016 XX P.E., de dieciséis de noviembre de dos

²¹ Fallada en sesión celebrada el veinte de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



mil dieciséis, ante la falta de consulta a personas con discapacidad; consideraciones que fueron reiteradas al resolver la diversa **acción de inconstitucionalidad 212/2020**,²² antes citada, resuelta el uno de marzo de dos mil veintiuno.

65. En suma, se puede considerar que las consultas previas en materia indígena y de derechos de personas con discapacidad son formalidades esenciales del procedimiento legislativo cuando se actualizan los estándares precisados.

66. Ahora, en el presente asunto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversas disposiciones del Decreto 27909/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte, por medio del cual se expidió la Ley de Educación para el Estado de Jalisco, específicamente, los capítulos VI "De la educación intercultural" –artículos 40 a 42– y VIII "De la educación inclusiva" –artículos 45 al 49–, contenidos en el título segundo "Del Sistema Educativo Estatal", porque vulneran el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad reconocidos en los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

67. Las disposiciones impugnadas, textualmente establecen:

"Capítulo VI

"De la educación intercultural

"Objeto de la educación intercultural

"Artículo 40. En el Estado de Jalisco se garantizará el ejercicio de los derechos educativos, culturales y lingüísticos a todas las personas, pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas, migrantes y jornaleros agrícolas. Las acciones educativas de las autoridades respectivas contribuirán al conocimien-

²² En el tema de trato por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



to, aprendizaje, reconocimiento, valoración, preservación y desarrollo tanto de la tradición oral y escrita indígena, como de las lenguas indígenas de la entidad como medio de comunicación, de enseñanza, objeto y fuente de conocimiento.

"La educación intercultural debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado.

"Consulta de buena fe y de manera previa, libre e informada a pueblos y comunidades indígenas."

"Artículo 41. Las autoridades educativas del Estado de Jalisco deberán consultar de buena fe y de manera previa, libre e informada, de acuerdo con las disposiciones legales estatales nacionales e internacionales en la materia, cada vez que prevea medidas en materia educativa, relacionadas con los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, respetando su autodeterminación en los términos del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Acciones en materia de educación intercultural."

"Artículo 42. En materia de educación intercultural, las autoridades educativas estatal y municipales podrán realizar lo siguiente, entre otras acciones:

"I. Fortalecer las escuelas de educación intercultural, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad;

"II. Desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías;

"III. Elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, en las diversas lenguas de la entidad;



"IV. Fortalecer las instituciones públicas de formación docente, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación y actualización de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes;

"V. Tomar en consideración, los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en las opiniones que emita la autoridad educativa estatal para la elaboración de los planes y programas de estudio con el fin favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar;

"VI. Crear mecanismos y estrategias para incentivar el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe; y,

"VII. Establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas. ..."

"Capítulo VIII

"De la educación inclusiva

"Educación inclusiva

"Artículo 45. La educación inclusiva se refiere al conjunto de acciones orientadas a identificar, prevenir y reducir las barreras que limitan el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los educandos, al eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación.

"La educación inclusiva se basa en la valoración de la diversidad, adaptando el sistema para responder con equidad a las características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje de todos y cada uno de los educandos.

"Finalidad de la educación inclusiva."



"Artículo 46. La educación inclusiva tiene como finalidad favorecer el aprendizaje de todos los educandos en los tipos y niveles educativos, con énfasis en los que están excluidos, marginados o en riesgo de estarlo. Para tal efecto, las acciones de la autoridad educativa en la materia buscarán:

"I. Favorecer el máximo logro de aprendizaje de los educandos con respeto a su dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales, reforzando su autoestima y aprecio por la diversidad humana;

"II. Desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y la creatividad de los educandos;

"III. Favorecer la plena participación de los educandos, en su educación y facilitar la continuidad de sus estudios en la educación básica;

"IV. Instrumentar acciones para que ninguna persona quede excluida del Sistema Educativo Estatal por motivos de origen étnico o nacional, creencias religiosas, convicciones éticas o de conciencia, sexo, orientación sexual o de género, así como por sus características, necesidades, intereses, capacidades, habilidades y estilos de aprendizaje, entre otras;

"V. Realizar los ajustes razonables en función de las necesidades de las personas y otorgar los apoyos necesarios para facilitar su formación; y,

"VI. Proporcionar a las personas con discapacidad la posibilidad de aprender y desarrollar habilidades para la vida que favorezcan su inclusión laboral, a fin de propiciar su participación plena y en equidad de condiciones en la educación y en la sociedad.

"Derecho a la educación inclusiva."

"Artículo 47. En la aplicación de esta ley, se garantizará el derecho a la educación a los educandos con condiciones especiales, aptitudes sobresalientes o que enfrenten barreras para el aprendizaje y la participación.

"Las autoridades educativas, en el ámbito de su competencia y de conformidad a los criterios orientadores para la prestación de los servicios de educación especial que emita la autoridad educativa federal, para atender a los



educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos, realizará lo siguiente:

"I. Prestar educación especial en condiciones necesarias, previa decisión y valoración por parte de los educandos, madres y padres de familia o tutores, personal docente y, en su caso, derivados por una condición de salud, para garantizar el derecho a la educación de los educandos que enfrentan barreras para el aprendizaje y la participación;

"II. Ofrecer formatos accesibles para prestar educación especial, procurando en la medida de lo posible su incorporación a todos los servicios educativos, sin que esto cancele su posibilidad de acceder al servicio escolarizado;

"III. Prestar educación especial para apoyar a los educandos con alguna discapacidad o aptitudes sobresalientes en los niveles de educación obligatoria;

"IV. Establecer un sistema de diagnóstico temprano y atención especializada para la eliminación de barreras para el aprendizaje y la participación;

"V. Garantizar la formación de todo el personal docente para que, en el ámbito de sus competencias, contribuyan a identificar y eliminar las barreras para el aprendizaje y la participación, y preste los apoyos que los educandos requieran;

"VI. Garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los educandos con alguna discapacidad, su bienestar y máximo desarrollo para la autónoma inclusión a la vida social y productiva; y,

"VII. Promover actitudes, prácticas y políticas incluyentes para la eliminación de las barreras del aprendizaje en todos los actores sociales involucrados en educación.

"Medidas para garantizar la educación inclusiva."

"**Artículo 48.** Para garantizar la educación inclusiva, la autoridad educativa, en el ámbito de su competencia, ofrecerán (sic) las medidas pertinentes, entre ellas:



"I. Facilitar el aprendizaje del sistema Braille, otros modos, medios y formatos de comunicación aumentativos o alternativos y habilidades de orientación y de movilidad, así como la tutoría y el apoyo necesario;

"II. Facilitar la adquisición y el aprendizaje de la lengua de señas dependiendo de las capacidades del educando y la enseñanza del español para las personas sordas;

"III. Asegurar que los educandos ciegos, sordos o sordociegos reciban educación en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados a las necesidades de cada persona y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico, productivo y social;

"IV. Asegurar que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad; y,

"V. Proporcionar a los educandos con aptitudes sobresalientes la atención que requieran de acuerdo con sus capacidades, intereses y necesidades.

"Disposiciones de accesibilidad en el Sistema Educativo Estatal."

"Artículo 49. En el Sistema Educativo Estatal se atenderán las disposiciones en materia de accesibilidad señaladas en la presente ley, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y en las demás normas aplicables."

68. De la transcripción anterior se advierte que las disposiciones impugnadas regulan aspectos dirigidos a garantizar el derecho a la educación, cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de los habitantes del Estado de Jalisco, disposiciones que incluyen regulaciones específicas sobre educación indígena e inclusiva.²³

²³ **Ley de Educación para el Estado de Jalisco.**

"Artículo 1. La presente ley garantiza el derecho a la educación reconocido en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco,



69. De conformidad con el capítulo VI de la Ley de Educación para el Estado de Jalisco, se advierte que regula los aspectos relacionados con la educación intercultural entendida como aquella que debe atender las necesidades educativas de las personas, pueblos y comunidades indígenas con pertinencia cultural y lingüística; además de basarse en el respeto, promoción y preservación del patrimonio histórico y las culturas del Estado, en términos del artículo 40 de la ley impugnada.

70. Por su parte, en el artículo 42 de la ley referida se prevén las medidas que deben tomar en consideración las autoridades educativas para garantizar el derecho a la educación de las comunidades y pueblos indígenas del Estado de Jalisco, a saber: fortalecer las escuelas de educación intercultural, los centros educativos integrales y albergues escolares indígenas, en especial en lo concerniente a la infraestructura escolar, los servicios básicos y la conectividad; desarrollar programas educativos que reconozcan la herencia cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y promover la valoración de distintas formas de producir, interpretar y transmitir el conocimiento, las culturas, saberes, lenguajes y tecnologías; elaborar, editar, mantener actualizados, distribuir y utilizar materiales educativos, en las diversas lenguas de la entidad; fortalecer las instituciones públicas de formación docente, la adscripción de los docentes en las localidades y regiones lingüísticas a las que pertenecen, así como impulsar programas de formación y actualización de maestras y maestros en las lenguas de las regiones correspondientes; tomar en consideración los sistemas de conocimientos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en las opiniones que emita la autoridad educativa estatal para la elaboración de los planes y programas de estudio con el fin de favorecer la recuperación cotidiana de las diferentes expresiones y prácticas culturales de cada pueblo en la vida escolar; crear mecanismos y estrategias para incentivar

cuyo ejercicio es necesario para alcanzar el bienestar de todas las personas. Sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en todo el Estado de Jalisco.

"Su objeto es regular la educación impartida en el Estado de Jalisco por parte de las autoridades educativas locales, sus organismos descentralizados, los Municipios y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, la cual se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



el acceso, permanencia, tránsito, formación y desarrollo de los educandos con un enfoque intercultural y plurilingüe, y establecer esquemas de coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para asegurar que existan programas de movilidad e intercambio, nacional e internacional, dando especial apoyo a estudiantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en un marco de inclusión y enriquecimiento de las diferentes culturas.

71. Por su parte, en el capítulo VIII se reguló lo relativo a la educación inclusiva entendida como el conjunto de acciones dirigidas a identificar, prevenir y reducir las barreras que aminoran el acceso, permanencia, participación y aprendizaje de todos los estudiantes, para eliminar prácticas de discriminación, exclusión y segregación, en términos de lo previsto en el artículo 45 de la legislación combatida.

72. Asimismo, en los artículos 46, 47, 48 y 49 de la Ley de Educación para el Estado de Jalisco se prevén las acciones que deben llevar a cabo las autoridades educativas a fin de asegurar la educación inclusiva y favorecer el aprendizaje de todos los estudiantes que se encuentran excluidos, marginados o en riesgo de estarlo por su condición de discapacidad; asimismo, se prevén las acciones que debe realizar la autoridad educativa para atender de manera adecuada a los educandos con capacidades, circunstancias, necesidades, estilos y ritmo de aprendizaje diversos en un contexto educativo incluyente.

73. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que el legislador del Estado de Jalisco estaba obligado a realizar las dos consultas identificadas, previamente a aprobar la Ley de Educación para el Estado de Jalisco, toda vez que en su contenido se incluyen medidas susceptibles de afectar directamente los intereses o derechos de las comunidades indígenas y de incidir en los intereses y/o esfera jurídica de las personas con discapacidad, en la medida en que incluye disposiciones destinadas a garantizar el derecho a la educación de dichos sectores de la población.

74. Además, porque se relacionan directa y estrechamente con la protección y garantía de sus derechos, en la medida en que buscan que la educación que reciben sea acorde a sus necesidades educativas, y que contribuya a preservar su cultura, conocimientos y tradiciones.



75. Asimismo, atañen a las personas con discapacidad al contener normas encaminadas a garantizar que la educación sea inclusiva, con la finalidad de que se reduzcan aquellas limitaciones, barreras o impedimentos que hagan nugatorio el ejercicio de ese derecho de forma plena e incluyente, así como para eliminar las prácticas de discriminación o exclusión motivadas por su condición.

76. Lo anterior sin que sea necesario evaluar de fondo los méritos de esta impugnación, porque basta comprobar que las medidas contenidas en la ley actualizan los estándares jurisprudenciales de este Tribunal Pleno para tornar exigibles las referidas consultas previas, lo que debe tenerse como colmado en grado suficiente, ya que la ley combatida reglamenta las condiciones en que las comunidades y pueblos indígenas, así como las personas con discapacidad, acceden y son destinatarios de la educación indígena e inclusiva en dicha entidad federativa; de ahí que es claro que resultaba necesario consultarlos previamente a tomar una decisión.

77. Ahora bien, de las constancias de autos se observa que en el procedimiento legislativo que dio origen a las normas impugnadas se realizó lo siguiente:

78. • Mara Nadiezhda Robles Villaseñor, María Patricia Meza Núñez, Priscilla Franco Barba, Ana Lidia Sandoval García y Carlos Eduardo Sánchez Carrillo, en su carácter de diputados de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, integrantes de la Comisión de Educación, Cultura y Deporte, presentaron la iniciativa con proyecto de decreto que abroga la Ley de Educación del Estado de Jalisco y expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

79. • La iniciativa presentada por la diputada fue turnada para su dictamen a la Comisión de Educación, Cultura y Deporte, así como a la de Estudios Legislativos de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, y en sesión celebrada el catorce de mayo de dos mil veinte, se aprobó el dictamen de mérito.

80. • En sesión extraordinaria a distancia celebrada el propio catorce de mayo de dos mil veinte, la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Es-



tado Libre y Soberano de Jalisco, previa lectura del dictamen con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Educación para el Estado de Jalisco y una vez efectuada la segunda lectura, aprobó en lo general y en lo particular el dictamen referido, ordenándose su envío al Ejecutivo del Estado para la sanción y publicación correspondiente.

81. • El quince de mayo de dos mil veinte se publicó en el Periódico Oficial Extraordinario el Decreto no. 27909/LXII/20, por el que se expidió la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

82. De lo anterior se advierte que en las fases del proceso legislativo no se introdujeron las consultas exigidas constitucionalmente. Por tanto, debe considerarse que dichas violaciones son suficientes por sí mismas para generar la invalidez de los artículos 40 a 42 y del 45 al 49 de la Ley de Educación para el Estado de Jalisco.

83. No constituye obstáculo alguno a la determinación de este Tribunal Constitucional que del dictamen del proyecto de decreto de la Ley de Educación del Estado de Jalisco se desprende que la Comisión de Educación precisó lo siguiente:

"Emitidas las leyes secundarias, a efecto de coordinar los trabajos de armonización que las entidades federativas deben realizar, se estableció por parte de la Federación el desahogo de diversos foros regionales a nivel nacional, hecho que se cita en la exposición de motivos, iniciando de manera formal en el Estado de Jalisco el día 27 de enero de 2020 con la celebración del primer foro regional denominado 'Armonización Legislativa Estatal del Acuerdo Educativo Nacional', asistiendo de manera concurrente los representantes de los Estados de Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Durango.

"En dicho evento, el secretario de Educación Pública presentó una propuesta de Ley Marco de Educación para las entidades federativas de cara al Acuerdo Educativo Nacional, hecho que redundó en atención a los principios de la participación ciudadana, en que el H. Congreso de Jalisco promoviera y sostuviera un diálogo abierto con actores relevantes del ámbito educativo para la construcción de una propuesta de iniciativa de reforma a la Ley de Educación



del Estado. A ese efecto, fue emitido el acuerdo interno 15/LXII/2020 en que se formaliza la realización de diversos foros de participación ciudadana en el marco del Diálogo Participativo para la Reforma a la Ley Estatal de Educación, atendiendo al llamado la Universidad de Guadalajara, el Colegio de Jalisco, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, la Universidad del Valle de Atemajac, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, el campus Guadalajara tanto del Tecnológico de Monterrey como de la Universidad Panamericana y la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Tecnológica de Guadalajara, las escuelas normales, y las organizaciones de la sociedad civil reunidas en Jalisco Educado, Mexicanos Primero Jalisco y Coparmex Jalisco, entre otras, además de diversos especialistas que son integrantes de instancias de representación y defensa de los derechos de los pueblos originarios presentes en el Estado (Red CEIWYNA, jóvenes wixaritari de la zona metropolitana de Guadalajara, entre otros), de la colectividad de personas que viven con una discapacidad y de las agendas de género y diversidad sexual, encabezadas por mesa seis, así como de la agenda ambiental, participaciones que fueron enriquecedoras en la elaboración del documento de estudio. Destaca, también la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología que contribuyó aportando el énfasis en la ahora evidente necesidad de tránsito hacia un modelo educativo y pedagógico mixto, virtual y presencial, con un mayor aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación, y desde luego la Secretaría de Educación de Jalisco, quien realizó una amplísima consulta para generar su programa denominado RECREA, del que, entre otros, retomamos el papel central de las comunidades de aprendizaje en y para la vida.

"Si bien es cierto, como se nos describe, que los trabajos desahogados en dichos foros tuvieron una limitante en su fase final por causa de la emergencia sanitaria nacional, es posible concluir que, de dichos trabajos, en conjunto con las observaciones y propuestas vertidas, logra desprenderse un objetivo prioritario, que constituye el espíritu mismo de la ley: aspirar al derecho a la educación como derecho efectivo al aprendizaje, postulado como un proceso que se da a todo lo largo de la vida, resultado de enseñanzas específicas pertinentes que tienen en la escuela su aliado estratégico y su morada primera y principal (pero no única). Ese aprendizaje debe partir de planes y programas de estudio que garanticen la calidad de la educación, es decir su adecuación a las diver-



sas realidades que coexisten en Jalisco –los contextos regionales, locales y situacionales– a fin de permitir el desarrollo saludable, responsable, sustentable y disfrutable las y los jaliscienses, así como su participación política, económica y sociocultural."

84. Como se ve, dentro del procedimiento legislativo se realizaron foros en los que se convocó a agrupaciones de la sociedad civil, representantes de dependencias estatales, maestros y autoridades en diversos planteles de educación básica, media superior y superior. Sin embargo, la realización de este tipo de ejercicios no es suficiente por sí para acreditar el requisito de consulta previa y estrecha a las personas con condición de discapacidad.

85. Ciertamente, el objetivo que busca la consulta previa es que el órgano respectivo tome en cuenta su voz en los procesos legislativos y de otra índole que les afectan, a efecto de favorecer un modelo social que genere servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con discapacidad. De esta manera, los legisladores pueden tomar en cuenta sus manifestaciones, opiniones e ideas y estar en mejor disposición de adaptar la ley a las respectivas necesidades.

86. Sin embargo, ni de las constancias que obran en el expediente ni de los hechos que resultan notorios para este Tribunal Pleno se desprende que el ejercicio de análisis en foros de discusión satisfaga los requisitos de la consulta estrecha a las personas con discapacidad y grupos indígenas y afromexicanas, habida cuenta de que no constituyen por sí una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que sería necesaria para procurar la participación de los integrantes de esos grupos.

87. Así, se aprecia que, en realidad, los ejercicios referidos, realizados durante el procedimiento legislativo correspondiente, no se pueden considerar una consulta a las personas con discapacidad ni a grupos indígenas, sino un mero ejercicio parlamentario tendiente a recibir propuestas, sugerencias, opiniones y recomendaciones para la construcción de la reforma educativa en general, a modo de un debate público para que el Congreso Local se allegara de la información que considerara suficiente para elaborar la Ley de Educación de Jalisco, máxime que en la propia acta se destaca que los trabajos rea-



lizados sobre el tema no pudieron ser concluidos con motivo de la contingencia sanitaria nacional.

88. Así, de acuerdo con las constancias del expediente, no existió una convocatoria suficientemente pública, accesible e incluyente para procurar que las personas con discapacidad y grupos indígenas, así como a sus organizaciones, manifestaran su opinión sobre la Ley de Educación de Jalisco, específicamente en los capítulos que regulan esos aspectos, ni que estructurara la forma como el ejercicio consultivo se llevaría a cabo; sobre todo si se tiene en cuenta que este Tribunal Pleno ya ha definido los elementos mínimos sobre cómo se debe formular una consulta a personas indígenas así como a personas con discapacidad, que fueron previamente definidos en esta ejecutoria, a saber: que la consulta sea informada, significativa, con participación efectiva y transparente.

89. No debe perderse de vista que la necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente, y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que las personas indígenas y las personas con discapacidad constituyen grupos que históricamente han sido discriminados e ignorados, por lo que es necesario consultarlos para conocer si las medidas legislativas constituyen, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.

90. En consecuencia, tampoco es obstáculo a la determinación de este tribunal el hecho de que la falta de conclusión de los foros tendentes a permitir la participación de los grupos en mención haya sido resultado del contexto actual en el que se encuentra el mundo vinculado con la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2. Lo anterior, toda vez que las medidas de emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, eludiendo la obligación de realizar la consulta exigida por la Constitución Federal.

91. Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:



"57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia."

92. Por tanto, a efecto de no vulnerar el derecho a la consulta previa y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, así como de las personas con discapacidad, era recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debía darse participación a sectores históricamente discriminados.

93. En ese sentido, se observa que derivado de la emergencia sanitaria, el Poder Legislativo del Estado de Jalisco debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar a los pueblos y comunidades indígenas de dicha entidad federativa, así como a las personas con discapacidad, si no existían las condiciones necesarias para llevar a cabo un procedimiento de consulta previa en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de dichos sectores de la población.²⁴

94. Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima que se vulneraron en forma directa los artículos 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y, en consecuencia, a efecto de no generar un vacío legislativo, se **declara la invalidez parcial** de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, esto es, de los capítulos VI "De la educación intercultural" –artículos 40 a 42– y VIII "De la educación inclusiva" –artículos 45 al 49–, contenidos en el título segundo "Del Sistema Educativo Estatal" del referido ordenamiento, expedido mediante Decreto 27909/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte.

²⁴ En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 136/2020, en sesión celebrada el ocho de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos.



95. SEXTO.—**Efectos.** En términos de los artículos 41, fracción IV, 45, párrafo primero, y 73 de la de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,²⁵ las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; así como invalidar por extensión todas aquellas normas cuya validez dependa de la norma invalidada.

96. a) Efectos específicos de la declaración de invalidez. Atendiendo a la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, conforme a lo dispuesto en los citados artículos 41 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y conforme a la jurisprudencia P./J. 84/2007, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS."²⁶

²⁵ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley." Similar determinación fue tomada por el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 84/2016, fallada el 28 de junio de 2018 bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora I. En ese asunto, se declaró la invalidez de la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Intercultural de Sinaloa, ante la falta de una consulta indígena, determinación que surtiría efectos a los doce meses siguientes a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

²⁶ El texto de la jurisprudencia P./J. 84/2007, es el siguiente: "De conformidad con el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional, las facultades del Máximo Tribunal del país para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar 'todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda'; por otro lado, deben respetar todo el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Ese estado de cosas implica que el Alto Tribunal cuenta con un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados positiva o negativamente por causa de la expulsión de la norma declarada inconstitucional en el caso de su conocimiento, de tal suerte que a través de los efectos que imprima a su sentencia debe salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, evitando,



97. En esa jurisprudencia se sostiene que los efectos que este Tribunal Constitucional imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera prioritaria, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo se debe evitar generar una situación de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

98. Lo anterior determina que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar eficazmente la norma constitucional o convencional violada. Por ello, este Tribunal Pleno ha tomado decisiones en que el efecto consistió únicamente en la expulsión de las porciones normativas que presentaban vicios de inconstitucionalidad; en otros casos, el efecto ha consistido en la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado; e, inclusive, se han expulsado del orden jurídico nacional leyes u ordenamientos completos por existir violaciones muy graves a las normas que rigen el procedimiento para su creación. Asimismo, en ocasiones, el efecto de la sentencia se ha postergado por un lapso razonable y, en otros casos, el efecto ha consistido en la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las que han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.

99. Cabe puntualizar que, si bien en diversos precedentes²⁷ esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido un plazo de seis meses para que los Congresos locales den cumplimiento a las declaraciones de invalidez derivadas de la falta de consulta de los pueblos y comunidades indígenas, o de doce meses, tal como se determinó en las acciones de inconstitucionalidad

al mismo tiempo, generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, o invadir injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales)." Datos de localización; Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 777, registro digital: 170879.

²⁷ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 80/2017 y su acumulada 81/2017, resueltas el veintisiete de agosto y uno de octubre, ambos de dos mil diecinueve, y veinte de abril de dos mil veinte, respectivamente.



84/2016,²⁸ 81/2018 y 201/2020²⁹ e, incluso, de ciento ochenta días naturales para el surtimiento de efectos de la declaración de invalidez de actos legislativos respecto de los cuales se omitió la consulta previa a las personas con discapacidad,³⁰ lo cierto es que, tomando en consideración las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2; con fundamento en lo previsto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se determina que la declaración de invalidez de los artículos 40 a 42 y del 45 al 49 de la Ley de Educación para el Estado de Jalisco, relativos a sus capítulos *VI De la educación indígena* y *VIII De la educación inclusiva*, debe postergarse por dieciocho meses con el objeto de que la regulación respectiva continúe vigente en tanto

²⁸ Resuelta el veintiocho de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones y con razones adicionales, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, *consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos doce meses después a la publicación de esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, plazo dentro del cual el Congreso del Estado de Sinaloa deberá legislar para subsanar el vicio advertido, esto es, realizar la consulta a los indígenas*. La Ministra Piña Hernández votó en contra y reservó su derecho de formular voto particular.

²⁹ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea. Indicándose que *"la declaración de invalidez de los decretos impugnados surtirá efectos a los doce meses siguientes a la notificación de los resolutivos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua. El motivo de este plazo es que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas, ni a las personas con discapacidad incluidos en los decretos que se declaran inválidos, de los posibles efectos benéficos de las normas sin permitir al Congreso de Chihuahua emitir una nueva medida que atienda a las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Similares decisiones se tomaron en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, la acción de inconstitucionalidad 1/2017 y la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada. Sin embargo, en vista de las serias dificultades y riesgos que implicaría celebrar las consultas respectivas durante la pandemia por el virus SARS-COV2-COVID19 en el plazo de seis meses establecido en dichos precedentes, esta Suprema Corte considera pertinente duplicar el plazo referido, tal como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018. Al igual que se aclaró en este último precedente, el establecimiento del plazo de doce meses para que surta sus efectos la invalidez de los decretos impugnados no representa impedimento alguno para que el Congreso del Estado de Chihuahua realice las consultas requeridas bajo las condiciones que le impone el parámetro de regularidad constitucional y expida una nueva ley en un tiempo menor."*

³⁰ Por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017, así como 41/2018 y su acumulada 42/2018, resueltas el veinte y veintiuno de abril de dos mil veinte.



el Congreso del Estado de Jalisco cumple con los efectos vinculatorios precisados en el siguiente apartado de este considerando, lo que permitirá, incluso, la eficacia de los derechos humanos a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas, así como a la de las personas con discapacidad; determinación que es acorde con lo resuelto por este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 212/2020,³¹ el uno de marzo de dos mil veintiuno.

100. b) Efectos vinculantes para el Congreso del Estado de Jalisco.

Tomando en cuenta que el Congreso del Estado de Jalisco, en ejercicio de su libertad de configuración y considerando lo establecido en los artículos 1, 4 y del 56 al 58, así como del 61 al 68 de la Ley General de Educación, determinó regular en los artículos 40 a 42 y del 45 al 49 de la Ley de Educación para el Estado de Jalisco aspectos relacionados con la educación indígena y la educación inclusiva, debe estimarse que la invalidez de dicha regulación, derivada de la ausencia de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad, ha de traducirse en una consecuencia acorde con la eficacia de esos derechos humanos, por lo que se impone concluir que la declaración de invalidez de la referida regulación no se limita a su expulsión del orden jurídico, sino que conlleva la obligación constitucional de que el referido órgano legislativo desarrolle las consultas correspondientes cumpliendo con los parámetros establecidos en el considerando quinto de esta determinación y, dentro del plazo de postergación de los efectos de invalidez antes precisados, con base en los resultados de dichas consultas, emita la regulación que corresponda en materia de educación indígena, así como de educación inclusiva.

101. Por lo expuesto, se vincula al Congreso del Estado de Jalisco³² para que, dentro de los dieciocho meses siguientes a la notificación que se le haga de los puntos resolutive de esta resolución, fecha en que surtirá efectos la declaración de invalidez decretada, lleve a cabo, conforme a los parámetros fija-

³¹ En el tema de trato por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar rígido para celebrar la consulta correspondiente, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldivar Lelo de Larrea.

³² En términos similares se pronunció este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, el veintiuno de septiembre de dos mil diecisiete, así como en la referida acción de inconstitucionalidad 212/2020, el uno de marzo de dos mil veintiuno.



dos en el considerando quinto de esta decisión, la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, así como la de las personas con discapacidad y, posteriormente, emita la regulación correspondiente en materia de educación indígena y de educación inclusiva.

102. Lo anterior, en el entendido de que las consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto, a efecto de otorgar la posibilidad de que se facilite el diálogo democrático y busque la participación de los grupos involucrados en relación con cualquier aspecto regulado en la Ley de Educación para el Estado que esté relacionado directamente con su condición indígena o de discapacidad.

103. El plazo establecido, además, permite que no se prive a los pueblos y comunidades indígenas ni a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de las normas y, al mismo tiempo, permite al Congreso del Estado de Jalisco atender lo resuelto en la presente ejecutoria. Sin perjuicio de que en un tiempo menor la Legislatura Local pueda legislar en relación con los preceptos declarados inconstitucionales, bajo el presupuesto ineludible de que efectivamente se realicen las consultas en los términos fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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 40, 41, 42 y del 45 al 49 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, expedida mediante el Decreto Número 27909/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte, en términos de lo señalado en el considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Jalisco, en la inteligencia de que dentro del referido plazo, previo desarrollo de las respectivas consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas con discapacidad, ese



Congreso deberá legislar en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en los términos precisados en el considerando sexto de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de 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 cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y causal de improcedencia relacionada con el tema y a las causales de improcedencia.

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 con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 40, 41, 42 y del 45 al 49 de la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco, expedida mediante el Decreto Número 27909/LXII/20, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el quince de mayo de dos mil veinte. La Ministra Ríos Farjat anunció voto aclaratorio. La Ministra y los Ministros Piña Hernández, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los dieciocho meses siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Piña Hernández votaron en contra.

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: 2) vincular al Congreso del Estado para que, en dicho plazo, realice las consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas con los lineamientos de esta determinación, así como a las personas con discapacidad, y emita la regulación que corresponda en las materias de educación indígena y de educación inclusiva, en el entendido de que esas consultas no deben limitarse a los artículos declarados inconstitucionales, sino que deberán tener un carácter abierto.

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 veintiuno de octubre de dos mil veintiuno previo aviso a la presidencia.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 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 7 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL SUBPROCURADOR JURÍDICO Y DE ASUNTOS INTERNACIONALES DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA ANTE LA AUSENCIA ABSOLUTA DEL TITULAR DE DICHO ÓRGANO (ARTÍCULOS 6, FRACCIÓN II, Y 30 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA).

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

III. EXTINCIÓN DE DOMINIO. COMPETENCIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REGULARLA ANTES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE QUINCE DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE.

IV. EXTINCIÓN DE DOMINIO. EL MARCO CONSTITUCIONAL QUE DEBE UTILIZARSE PARA VERIFICAR LA REGULARIDAD DE UN ORDENAMIENTO LOCAL EN LA MATERIA ES EL CORRESPONDIENTE AL DE LA VIGENCIA DE LA LEY IMPUGNADA (REFORMA CONSTITUCIONAL DE QUINCE DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE).

V. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA PÉRDIDA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DE LOS BIENES QUE HAYAN SIDO UTILIZADOS PARA LA COMISIÓN DEL DELITO DE TRATA DE PERSONAS PROCEDE CUANDO SE ACREDITE EL HECHO ILÍCITO Y LA PERSONA AFECTADA NO LOGRE ACREDITAR SU ACTUACIÓN DE BUENA FE, LA PROCEDENCIA LÍCITA DEL BIEN Y QUE ESTABA IMPEDIDO PARA CONOCER SU UTILIZACIÓN INDEBIDA (ARTÍCULO 4 DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

VI. TRATA DE PERSONAS. FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA EXPEDIR LA LEY GENERAL EN LA MATERIA.



VII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA LEGISLAR EN LA MATERIA CON MOTIVO DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 15 DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE.

VIII. TRATA DE PERSONAS. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS EN LA MATERIA [ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XXI, INCISO A), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL].

IX. TRATA DE PERSONAS. LA DISPOSICIÓN DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO QUE REMITE AL CÓDIGO PENAL VIGENTE EN ESA ENTIDAD FEDERATIVA PARA DEFINIR ESE DELITO, ES INCONSTITUCIONAL, EN TANTO EL LEGISLADOR LOCAL INVADE LA ESFERA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN AL TRATARSE DE UN ASPECTO QUE REGULA LA LEY GENERAL DE LA MATERIA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2, FRACCIÓN XVII, DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

X. EXTINCIÓN DE DOMINIO. ANÁLISIS DE LA NORMA QUE LA SUPEDITA AL PROCESO PENAL (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 4, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

XI. EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA DISPOSICIÓN QUE RESTRINGE SU PROCEDENCIA A LOS DELITOS DE SECUESTRO, TRATA DE PERSONAS O ROBO DE VEHÍCULOS, EXCLUYENDO LOS RELATIVOS A DELINCUENCIA ORGANIZADA Y DELITOS CONTRA LA SALUD EN GENERAL, TRATÁNDOSE DEL SUPUESTO RELACIONADO CON BIENES UTILIZADOS POR UN TERCERO PARA COMETER UN ILÍCITO, CUANDO EL DUEÑO LO SUPIERA Y NO LO NOTIFIQUE A LA AUTORIDAD O DEJE DE CUMPLIR CON SU DEBER DE CUIDADO PARA EVITARLO, ES CONTRARIA AL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 5, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

XII. EXTINCIÓN DE DOMINIO. OMISIÓN DE PREVER LA POSIBILIDAD DE QUE UN PARTICULAR IMPUGNE LA DETERMINACIÓN RELATIVA A QUE SE



ADMITA LA ACCIÓN DE AQUÉLLA (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 39, PÁRRAFO TERCERO, DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 2, FRACCIÓN XVIII, Y 5, PÁRRAFO SEGUNDO, AMBOS DE LA LEY DE EXTINCIÓN DE DOMINIO PARA LA CIUDAD DE MÉXICO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 159/2017 Y SU ACUMULADA 160/2017. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 10 DE SEPTIEMBRE DE 2020. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictada en la Ciudad de México el diez de septiembre de dos mil veinte.

VISTOS, para resolver los autos correspondientes a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra diversos artículos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete; y,

RESULTANDO:

(1) I. Presentación de los escritos iniciales. En sendos escritos presentados el quince¹ y dieciocho² de diciembre de dos mil diecisiete, respectivamente, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Procuraduría General de la República y la Comisión

¹ Fojas 1 a 29.

² Fojas 33 a 56.



Nacional de los Derechos Humanos promovieron acción de inconstitucionalidad contra diversos artículos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la entidad el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

(2) La Procuraduría General de la República intentó este medio de control de constitucionalidad contra los artículos 2, fracción XVIII; 4, quinto párrafo, y 5, último párrafo, mientras que la Comisión accionante tildó de inconstitucional el diverso artículo 39, tercer párrafo, todos del ordenamiento antes referido, al considerarlos violatorios de los artículos 1o., 14, 16, 17, 20, apartado C, fracción IV, 22 y 73, fracción XXI, inciso a), de la Ley Fundamental; 8, 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 2 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

(3) **II. Conceptos de invalidez.** Los promoventes hicieron valer, en esencia, los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación:

Procuraduría General de la República

a. El artículo 2, fracción XVIII, invade atribuciones del Congreso de la Unión

(4) El Congreso de la Unión es el único facultado para expedir la normativa que establezca los tipos penales y las sanciones que correspondan al delito de trata de personas y, por tanto, la única descripción típica vigente, sobre el particular, es la contenida en la ley general respectiva.

(5) De este modo, al señalar que, para efectos de su aplicación, el delito de trata de personas será el contemplado en el Código Penal vigente en la Ciudad de México, el artículo cuestionado invade la esfera legislativa del Congreso Federal, pues se le da vigencia al delito de referencia a través de una ley diversa, que modifica la intención de que sea el legislador federal quien establezca los alcances de esa conducta antisocial y se opone a lo dispuesto por la teoría de los componentes de la norma.



b. El artículo 4, párrafo quinto, viola el principio de autonomía del procedimiento de extinción de dominio

(6) El artículo combatido es inconstitucional porque prevé que sólo podrá ejercitarse la acción de extinción de dominio cuando previamente se haya dictado el auto de vinculación a proceso, de forma que supedita esta figura al proceso penal aun cuando es autónoma de esta materia y, por tanto, procede aun cuando no haya imputado, pero sí elementos para determinar que el hecho ilícito sucedió y que hay bienes relacionados con éste.

c. El artículo 5, segundo párrafo, no contempla los delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo y enriquecimiento ilícito para la procedencia de la extinción de dominio

(7) Los supuestos de procedencia de la extinción de dominio están previstos en la Ley Fundamental y no pueden modificarse, pese a lo cual, el precepto combatido no contempla los delitos contra la salud y el enriquecimiento ilícito, que están incluidos en el Texto Constitucional, lo que conlleva una merma significativa en la capacidad del Estado para obtener recursos y destinarlos a la reparación de los daños causados a las víctimas y ofendidos, además de que se cumple parcialmente la finalidad del Poder Reformador de la Constitución, relativa a desmembrar la economía de las organizaciones criminales.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

a. El artículo 39, tercer párrafo, viola los principios de igualdad procesal de las partes, seguridad jurídica, tutela jurisdiccional efectiva y legalidad

(8) El precepto impugnado reconoce sólo al Ministerio Público la posibilidad de interponer recurso de apelación contra el auto que niegue el ejercicio de la acción de la extinción de dominio, pero no contempla esta posibilidad en favor del particular cuando ésta se admita, y esto se traduce en una desventaja en su perjuicio y, por tanto, en una transgresión al derecho de igualdad entre las partes dentro del procedimiento y en la inobservancia de las garantías que integran el debido proceso.



(9) III. Admisión y trámite. Mediante proveído de dos de enero de dos mil dieciocho,³ el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad intentada por la Procuraduría General de la República, que fue registrada con el número 159/2017, y se turnó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea a efecto de que instruyera el trámite respectivo.

(10) Por su parte, en diverso auto de la misma fecha,⁴ ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que se registró con el número 160/2017, y acumularla a la referida en el párrafo precedente.

(11) Atento a lo anterior, en acuerdo de cuatro de enero siguiente,⁵ el Ministro instructor determinó admitir a trámite las acciones referidas y, consecuentemente, ordenó dar vista, por un lado, a las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada para que rindieran sus respectivos informes y enviaran copia certificada de sus antecedentes legislativos y un ejemplar de la Gaceta Oficial en la que se hubiera publicado y, por otro, a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento correspondiente en la acción de inconstitucionalidad 160/2017.

(12) IV. Informe de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada. Mediante escrito recibido el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho⁶ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Asamblea Legislativa de la Ciudad de México** manifestó, en lo que ahora interesa destacar, lo siguiente:

(13) Contrariamente a lo manifestado por la accionante, la Ciudad de México tiene facultades concurrentes para legislar en materia de trata de personas y está obligada a ajustar sus ordenamientos a los principios y bases que se desprenden de la ley general, por lo que puede llevar a cabo ajustes o modificaciones, sin que esto implique invadir las competencias del Congreso Federal,

³ Foja 32.

⁴ Foja 65.

⁵ Fojas 66 a 69.

⁶ Fojas 84 a 114.



máxime porque no emitió normas sobre la investigación, persecución y sanción de los delitos en materia de trata, sino que sólo remite a otro ordenamiento y, por tanto, no se trata de una disposición procedimental, además de que no contraviene lo establecido en la ley general de la materia.

(14) Por otro lado, afirma que el principio de autonomía no es absoluto, y toda vez que el procedimiento penal y el de extinción de dominio corren paralelamente, será hasta que se tenga certeza de que se cometió un ilícito, y que el indiciado participó en él, cuando podrá presentarse la demanda de extinción de dominio que corresponda pues, precisamente, el auto de vinculación a proceso tiene la finalidad de someter al imputado a la investigación formal y, en consecuencia, se genera seguridad jurídica entre las partes.

(15) Además, sostiene que aun cuando no se contemplen todos los delitos a los que se refiere la Constitución, ello no priva de ningún derecho a las víctimas u ofendidos de tales ilícitos, a quienes se les permite comparecer y ejercer sus derechos de audiencia y debido proceso, así como hacer valer la reparación del daño en su favor.

(16) Finalmente, no procede el recurso de apelación contra el auto que admita el ejercicio de la acción, atento al origen y finalidad de la figura de extinción de dominio, y ello no significa soslayar las garantías de igualdad, seguridad jurídica y legalidad, porque quien pueda resultar afectado tendrá la posibilidad de demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, con lo que se garantiza la defensa adecuada de su patrimonio, además de que podrá recurrir todas las actuaciones que considere que no están apegadas a derecho a lo largo del juicio a través de los medios de impugnación contemplados en la propia ley, así como de desvirtuar los extremos que considere a través de las pruebas que estime conducentes.

(17) Por otro lado, mediante escrito recibido el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁷ la **Jefatura de Gobierno** de la Ciudad de México argumentó, en esencia, lo siguiente:

⁷ Fojas 213 a 226.



(18) El artículo 2, fracción XVIII, de la ley impugnada sólo da pauta para definir distintos conceptos usados en la ley, entre ellos el de trata de personas, pero no pretende dar vigencia a dicha normativa, además de que los Estados pueden legislar sobre la descripción típica de los ilícitos contenidos en la ley general de trata, siempre que guarden armonía con ella, a lo que se agrega que no se regula esta materia, sino la extinción de dominio.

(19) Por otra parte, sujetar el inicio de la acción a la existencia del auto de vinculación a proceso garantiza los derechos humanos de los dueños de inmuebles que, eventualmente, pudieran ser susceptibles de que se declare la extinción de dominio sobre ellos, pues se trata de la etapa en la que empieza formalmente la investigación, una vez que ha sido determinada la existencia de un delito y, de esta forma, no se vulnera el principio de autonomía, máxime que éste se manifiesta a partir de que se ejerce la acción civil.

(20) En otro orden de ideas, dentro de la norma cuestionada no se incluyeron los delitos contra la salud y el enriquecimiento ilícito, porque su regulación corresponde a la autoridad federal y la ley impugnada es local, por lo que su contenido, en este aspecto, sería inaplicable, máxime porque lo conducente está regulado en la ley federal que reglamenta el artículo 22 de la Constitución.

(21) Finalmente, no contemplar un medio para recurrir el auto que admite la acción de extinción de dominio tiene como fin tutelar que la impartición de justicia sea pronta y expedita, y que no se entorpezca por la interposición de recursos, además de que cualquier afectación ocasionada en esta etapa sería reparable al impugnar la sentencia que resuelva el juicio, y que al momento de dictar la admisión no se ha entablado la litis y, por tanto, no puede interponerse el recurso de apelación.

(22) V. Pedimento formulado respecto de la acción de inconstitucionalidad 160/2017. En escrito recibido el quince de marzo de dos mil dieciocho,⁸ la Procuraduría General de la República manifestó que el precepto impugnado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no es inconstitucional, porque

⁸ Fojas 252 a 279.



la decisión de admitir una acción de extinción de dominio no es civil sino que nace para combatir la comisión de delitos de alto impacto y lo que se busca con esta restricción es conservar los bienes que motivaron la medida respectiva y, de esta forma, evitar que se destruya o altere el objeto de la litis, a lo que se agrega que esta medida no afecta el derecho de propiedad, pues el dueño podrá exigir la devolución del bien e, incluso, una indemnización por daños y perjuicios, en caso de estimarlo conducente.

(23) VI. Cierre de instrucción. En proveído de veintidós de marzo de dos mil dieciocho,⁹ el Ministro instructor determinó cerrar instrucción en el presente asunto, por lo que los autos del presente medio de control constitucional quedaron en estado de resolución.

(24) VII. Retorno. Mediante acuerdo de dos de enero de dos mil diecinueve,¹⁰ el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó retornar los autos del presente asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales.

CONSIDERANDO:

(25) PRIMERO.—Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente medio impugnativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, incisos c)¹¹ y g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹² 10, fracción I,

⁹ Foja 315.

¹⁰ Foja 318.

¹¹ Vigente al momento en que se presentó la demanda respectiva.

¹² **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"c) El procurador general de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

"...



de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹³ y en términos del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,¹⁴ toda vez que la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantean la posible contradicción entre diversos artículos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(26) 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,¹⁵ las acciones de inconstitucionalidad pueden presentarse dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma que se impugne y, si el último día de este plazo fuese inhábil, la demanda podrá entregarse el primer día hábil siguiente.

(27) Pues bien, el decreto por el que se expide la ley combatida en este asunto fue publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete¹⁶ y, por tanto, el plazo legal para intentar este medio impugnativo transcurrió entre el sábado dieciocho de noviembre de dos mil

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

¹³ **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."

¹⁴ **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."

¹⁵ **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."

¹⁶ Fojas 228 a 241 del expediente.



diecisiete y el domingo diecisiete de diciembre del mismo año, aunque al ser inhábil este último, conforme a lo dispuesto en los artículos 3¹⁷ de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 3 de la ley reglamentaria de la materia,¹⁸ atento a lo señalado en el párrafo precedente, era dable presentar el escrito inicial el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete.

(28) Así las cosas, toda vez que, en el caso, los escritos de demanda fueron presentados en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal los días quince¹⁹ (acción de inconstitucionalidad 159/2017) y dieciocho²⁰ (acción de inconstitucionalidad 160/2017) de diciembre de dos mil diecisiete, lo conducente es concluir que las acciones de inconstitucionalidad que aquí se analizan fueron promovidas oportunamente.

(29) TERCERO.—**Legitimación.** Por principio de cuentas, es menester señalar que de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente al momento de la presentación del escrito inicial,²¹ la **Procuraduría General de la República**

¹⁷ "Artículo 3. La Suprema Corte de Justicia tendrá cada año dos periodos de sesiones; el primero comenzará el primer día hábil del mes de enero y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de julio; el segundo comenzará el primer día hábil del mes de agosto y terminará el último día hábil de la primera quincena del mes de diciembre."

¹⁸ "Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: "...

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

¹⁹ Foja 29 –vuelta–

²⁰ Foja 56 –vuelta–

²¹ Al respecto, es importante señalar que si bien el inciso c) fue reformado en decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del diez de febrero de dos mil catorce, lo cierto es que al momento en que se intentó este medio de control de constitucionalidad no había entrado en vigor esta modificación, pues en términos del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reformas respectivo, ésta sería vigente en la misma fecha en que lo hicieran las normas secundarias expedidas por el Congreso de la Unión, siempre que se hiciera la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República, lo que ocurrió hasta el catorce de diciembre de dos mil dieciocho, es decir, casi un año después de que se inició este medio impugnativo. Lo anterior, pues fue entonces cuando se expidió la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, punto de partida para la entrada en vigor del texto reformado del referido artículo 105, fracción II, incisos c) e i), en los que se establece que el Ejecutivo Federal, por conducto del consejero jurídico, podría promover acciones de inconstitucionalidad contra normas generales de carácter



podía promover acciones de inconstitucionalidad, entre otras, contra leyes de carácter estatal y del Distrito Federal.

(30) Además, importa destacar que el artículo 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la ley reglamentaria de la materia,²² disponen que las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que estén facultados para representarlos en términos de las normas que los rigen.

(31) Sobre el particular, es relevante precisar que, en el caso, suscribe la demanda Alberto Elías Beltrán en su carácter de subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, nombramiento que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo, fechada el quince de noviembre de dos mil dieciséis por el presidente de la República,²³ y que dicho funcionario cuenta con la representación de la institución en términos de lo establecido en los artículos 6, fracción II, y 30 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,²⁴ así como 3, inciso a), fracción I, y 137 del reglamento de dicho ordenamiento.²⁵

federal y estatales, mientras que la citada Fiscalía General de la República estaría legitimada para intentar ese medio de control de constitucionalidad respecto de leyes federales y estatales en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones.

Consideraciones sustancialmente idénticas a las que previamente desarrolladas fueron sostenidas en la diversa acción de inconstitucionalidad 100/2018, y sus acumuladas, 102/2018, 103/2018 y 104/2018, resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de cinco de septiembre de dos mil diecinueve.

²² **"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."

²³ Foja 30.

²⁴ **"Artículo 6.** Son atribuciones indelegables del procurador general de la República: ...

"II. Intervenir en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos previstos en dicho precepto y en las leyes aplicables."

"Artículo 30. El procurador general de la República será suplido en sus excusas, ausencias o faltas temporales por los subprocuradores, en los términos que disponga el reglamento de esta ley. ...

"El subprocurador que supla al procurador general de la República ejercerá las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y demás normas aplicables otorgan a aquél, con excepción de lo dispuesto por la fracción I del artículo 6 de esta ley."



(32) Así, ya que la Procuraduría General de la República estaba legitimada para intentar la presente acción de inconstitucionalidad y toda vez que ésta fue promovida por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano del Estado, debe reconocerse su legitimación en este medio de control de constitucionalidad, lo que se corrobora con la jurisprudencia de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES."²⁶

(33) Por otro lado, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** puede promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales.

(34) Además, en términos de los artículos 11, párrafo primero, y 59 de la ley reglamentaria de la materia, previamente referidos, el escrito inicial respectivo fue suscrito por el presidente de dicho órgano constitucional autónomo, quien acredita su personería con copia de su nombramiento,²⁷ y cuenta con facultades para representarlo y promover acciones de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracciones I y IX,²⁸ de la

²⁵ **Artículo 3.** Para el cumplimiento de los asuntos competencia de la procuraduría, de su titular y del Ministerio Público de la Federación, la institución contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

"A) Subprocuradurías:

"I. Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales."

Artículo 137. Durante las ausencias del procurador, el despacho y resolución de los asuntos estarán a cargo, en el orden que se mencionan, de los subprocuradores jurídico y de Asuntos Internacionales; de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializado en Investigación de Delincuencia Organizada; Especializado en Investigación de Delitos Federales, y de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. ..."

²⁶ Tesis P./J. 98/2001, jurisprudencia, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 823, con número de registro digital: 188899.

²⁷ Foja 57.

²⁸ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

"...



Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento interno.²⁹

(35) Vinculado con lo anterior, debe destacarse que, en el caso, la Comisión accionante plantea la inconstitucionalidad del tercer párrafo del artículo 39 de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, al estimarlo contrario de los derechos a la seguridad jurídica, igualdad procesal, tutela judicial efectiva y al principio de legalidad.

(36) Así las cosas, conforme a las consideraciones anteriormente desarrolladas, se impone concluir que, también en este caso, debe reconocerse la legitimación de la Comisión actora para iniciar el presente asunto.

(37) CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Toda vez que las partes no hicieron valer argumento de improcedencia alguno y este Alto Tribunal no advierte, de oficio, que se actualice alguna causal, lo conducente es llevar a cabo, a continuación, el estudio de los conceptos de invalidez que hacen valer los accionantes.

(38) QUINTO.—**Cuestión previa.** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado, hasta ahora, en el sentido medular de que las entidades federativas tienen competencia para legislar en torno a la figura de la extinción de dominio, prevista en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁰ y, en el caso específico del Distrito Federal, hoy

"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."

²⁹ "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."

³⁰ Véase, al respecto, la acción de inconstitucionalidad 30/2015, fallada en sesión de 18 de abril de 2016, en lo que ahora importa, por mayoría de seis votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Aguilar Morales, en contra los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora.



Ciudad de México, tal atribución de referencia fue reconocida como válida al resolverse la diversa acción de inconstitucionalidad 18/2010.³¹

(39) No obstante, debe tenerse en cuenta que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de catorce de marzo de dos mil diecinueve, se reformó el artículo 73, fracción XXX,³² de la Ley Fundamental, a efecto de dotar de competencia al Congreso de la Unión para expedir una legislación única sobre esta materia.

(40) Según se desprende del procedimiento legislativo del que derivó dicha modificación, concretamente, del dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Justicia y Estudios Legislativos Segunda, todas de la Cámara de Senadores (Revisora), la razón por la que se consideró necesario que el legislador federal emitiera dicha normativa fue que, de esta forma, se fortalecería la figura de la extinción de dominio y se garantizarían los principios de claridad y certeza en favor de quienes estuvieran sujetos a un procedimiento de ese tipo.

(41) Atento a lo anterior, en el Diario Oficial de la Federación de nueve de agosto de dos mil diecinueve se publicó la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en cuyo régimen transitorio se determinó, en lo que ahora importa, que entraría en vigor el mismo día de su publicación,³³ por lo que debían abrogarse las leyes federales y estatales que hasta entonces regían en la materia,³⁴ aunque

³¹ Resuelta el 18 de febrero de 2014, por mayoría de siete votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero y Pérez Dayán, en contra los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Silva Meza.

³² **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución."

³³ **Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

³⁴ **Segundo.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se abroga la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes de extinción de dominio de las entidades federativas, y se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto."



éstas seguirían aplicándose en los procesos que hubieren sido iniciados durante su vigencia.³⁵

(42) Esto es relevante, pues, aun cuando, según se ha señalado, la competencia constitucional para legislar sobre extinción de dominio corresponde al Congreso de la Unión, toda vez que la legislación que debe analizarse en el presente asunto fue expedida con anterioridad a la entrada en vigor de la ley única antes mencionada, y será utilizada para concluir y ejecutar los asuntos iniciados durante su vigencia, debe ser analizada por este Alto Tribunal para determinar la regularidad constitucional de los preceptos cuestionados.

(43) SEXTO.—**Análisis del artículo 2, fracción XVIII.** Según se anunció previamente en este fallo, el precepto referido es impugnado, esencialmente, porque, a juicio de la Procuraduría General de la República, el órgano legislativo de la Ciudad de México invadió la esfera competencial del Congreso de la Unión al legislar sobre el delito de trata de personas.

(44) Previamente a pronunciarse sobre el argumento planteado, es necesario definir cuál es el marco normativo aplicable a este asunto. Y es que, como se precisó en el considerando anterior, la particularidad de este asunto radica en que se impugnan artículos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México vigente en dos mil diecisiete, es decir, con anterioridad a la emisión de la reforma constitucional de dos mil diecinueve y, evidentemente, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. Por tanto, atendiendo a que este asunto se ubica en el supuesto previsto en el transitorio tercero de la reforma constitucional de dos mil diecinueve, debe atenderse a que, conforme a este último, mientras se expidiera la ley nacional respectiva, la ley federal y las legislaciones locales respectivas seguirían en vigor, el marco constitucional que debe utilizarse para

³⁵ "Cuarto. Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación de las entidades federativas, deberán concluirse y ejecutarse conforme a la legislación vigente al momento de su inicio; las sentencias dictadas con base en los ordenamientos que dejarán de tener vigencia a la entrada del presente decreto surtirán todos sus efectos jurídicos. Las investigaciones en preparación de la acción de extinción de dominio deberán continuarse con la presente ley."



verificar la regularidad de este ordenamiento es precisamente el correspondiente al de la vigencia de la ley impugnada, es decir, en dos mil diecisiete.

(45) Precisado lo anterior, se tiene que, conforme al artículo 22 constitucional vigente en esa época,³⁶ se reconoce el derecho humano a la integridad personal, el principio de proporcionalidad de la pena y los casos en que operarán diversas restricciones al derecho de propiedad, dentro de las que se encuentra la extinción de dominio y las reglas básicas sobre las que esta acción deberá operar; es decir, deberá ser una vía jurisdiccional y autónoma de la materia penal, sólo procede respecto de la comisión de determinados delitos (delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito) y la posibilidad de interponer recursos

³⁶ **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.

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

"I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

"II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:

"a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

"b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

"c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

"d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

"III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes."



para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que la persona afectada estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes. Asimismo, prevé los bienes sobre los cuales podrá operar la extinción de dominio.

(46) La redacción del precepto constitucional vigente en dos mil diecisiete y, específicamente, la previsión de extinción de dominio tuvo su origen en la intención del poder reformador de instrumentar mecanismos dirigidos a prevenir y combatir la delincuencia en el país dentro de los que se propuso la extinción de dominio de bienes, como la pérdida patrimonial en favor del Estado para ser utilizados en una "justicia restaurativa" derivada de los hechos delictivos.³⁷

(47) Una vez realizada la reforma a la Norma Fundamental, el concepto de referencia, insertado en el artículo 22 constitucional, debió ser interpretado en su contenido y alcances.

(48) Así, en relación con el elemento de autonomía que caracteriza a la extinción de dominio, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación definió, en su momento, qué debe entenderse como la independencia del que juzga sobre el tema de la extinción de dominio y del que ha de emitir una decisión en cuanto a la responsabilidad de quien está sujeto al juicio penal, de forma que tal distinción involucra independencia en la normatividad que cada uno de ellos ha de aplicar en el proceso del que es rector, en el desarrollo de cada uno de los juicios y en la decisión que adopten sobre temas respecto de los cuales no compartan jurisdicción.

(49) No obstante, también precisó que la autonomía del proceso civil de extinción de dominio del penal por la realización de un hecho ilícito envuelve una separación relativa, porque tal disociación no se aplica en la calificación de los elementos del cuerpo del delito,³⁸ pues en cuanto a ese preciso aspecto, existe

³⁷ Véase la iniciativa presentada por el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional el veintinueve de marzo de dos mil siete, la cual dio origen a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho.

³⁸ Lo anterior, a diferencia de lo que sucede actualmente, atendiendo a que, al respecto, el artículo 22 constitucional vigente ya no condiciona al acreditamiento del ilícito respectivo, sino que dispone:



una vinculación total de manera que, generalmente, el Juez de extinción de dominio debe sujetarse a la decisión que adopte el especializado en la materia penal cuando éste concluye, en una resolución intraprocesal, que los elementos del cuerpo del delito no quedaron acreditados, o al dictar la sentencia definitiva, que el delito no se demostró. Este criterio se contiene en la jurisprudencia de título, subtítulo y texto siguientes:³⁹

"EXTINCIÓN DE DOMINIO. LA AUTONOMÍA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ENTRE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO Y EL PENAL NO ES ABSOLUTA, SINO RELATIVA. De la interpretación teleológica del artículo 22, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Federal, en el sentido de que el procedimiento de extinción de dominio es jurisdiccional y autónomo del de materia penal, se concluye que dicha separación no es absoluta, sino relativa, porque la autonomía a que se refiere la disposición constitucional citada debe entenderse como la independencia de aquel que juzga sobre el tema de la extinción de dominio y del que ha de emitir una decisión en cuanto a la responsabilidad de quien está sujeto al juicio penal, de forma que tal distinción involucra independencia: a) en la normatividad que cada uno de ellos ha de aplicar en el proceso del que es rector; b) en el desarrollo de cada uno de los juicios; y, c) en la decisión que adopten sobre temas respecto de los cuales no compartan jurisdicción (básicamente la responsabilidad penal, por no ser éste un tópico sobre el que ambos jueces deban decidir); sin embargo, tal disociación no se aplica en la calificación de los elementos del cuerpo del delito, pues en cuanto a ese preciso aspecto, existe una vinculación total, de manera que, generalmente, el Juez de Extinción de Dominio debe sujetarse a la decisión que adopte el especializado en la materia penal cuando éste concluye, en una resolución intraprocesal, que los elementos del cuerpo del delito no quedaron acreditados, o al dictar la sentencia definitiva, que el delito no se demostró. Al respecto, se parte de la

"... Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. ..."

Jurisprudencia 1a./J. 21/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, abril de 2015, Tomo I, página 340, con número de registro digital: 2008879.



base de que, desde su génesis, ambos procesos tienen como denominador común los hechos que dieron origen a una averiguación previa que, una vez escindida da lugar a dos tipos de juicio: 1) el penal (encaminado a la sanción por la comisión de delitos); y, 2) el de extinción de dominio (enderezado a declarar derechos patrimoniales), situación que impide afirmar la existencia de una autonomía absoluta, pues el propio artículo 22 constitucional sujeta a ambos procedimientos entre sí. En efecto, el precepto constitucional citado prevé que la extinción de dominio procede respecto de los bienes que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió. Así, dicho artículo permite afirmar válidamente que el legislador partió de la base de que, paralelamente al ejercicio de la acción penal, se ejercería la de extinción de dominio; de ahí que, en primer orden, el Estado (a través del Ministerio Público) habría de llevar a cabo las investigaciones para la persecución del delito e incluso, en su caso, proceder al ejercicio de la acción penal de contar con los elementos necesarios para ello, pues sólo así se explica la aclaración en el sentido de que la extinción de dominio procede 'aun cuando no se haya dictado (en el proceso penal) la sentencia que determine la responsabilidad penal', lo que supone que ha habido al menos una calificación a cargo de la autoridad judicial penal sobre la existencia de alguno de los delitos previstos en el artículo 22 de la Constitución Federal, como presupuesto para el ejercicio de la acción de extinción de dominio."

(50) Ahora, como se observa, conforme al texto anterior del artículo 22 constitucional, aplicable al caso, se establecen los lineamientos mínimos que deberá observar la autoridad (Ministerio Público) al momento de ejercer la acción de extinción de dominio, lo cual corresponde prever y desarrollar a las Legislaturas Federal y Local, debido a la competencia concurrente que opera en este tópico.

(51) La Constitución Federal establece el sistema de competencias de la Federación y las entidades federativas (incluyendo a la Ciudad de México desde el veintinueve de enero de dos mil dieciséis) siendo necesario destacar que, conforme al Texto Constitucional aplicable al caso, la acción de extinción de dominio no es exclusiva de la Federación y, por ende, los Estados pueden establecer normas dirigidas a regular el procedimiento correspondiente a través



de sus respectivas Legislaturas,⁴⁰ tal como, en su momento, lo hizo el Poder Legislativo de la Ciudad de México a través de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México vigente en dos mil diecisiete, que es la impugnada en este asunto.

(52) Precisado lo anterior, y a efecto de emprender el análisis del artículo combatido, importa destacar que el ordenamiento de extinción de dominio local dispone que esta figura es la pérdida de los derechos de propiedad de los bienes que hayan sido utilizados para la comisión de, entre otros, el delito de trata de personas, sin que proceda contraprestación o compensación alguna cuando se acredite el hecho ilícito y la persona afectada no logre acreditar su actuación de buena fe, la procedencia lícita del bien y que estaba impedido para conocer su utilización indebida.⁴¹

(53) Además, en lo que es relevante para este asunto, prevé que la extinción de dominio se determinará procedente, previa declaración jurisdiccional, cuando los bienes atinentes sean instrumento o se hayan utilizado para cometer el delito de **trata de personas**, aun cuando no se haya dictado sentencia para determinar la responsabilidad penal que corresponda, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió e, incluso, cuando el bien haya sido usado por un tercero, en cuyo caso será suficiente que el Ministerio Público acredite que se valió de él para llevar a cabo el ilícito y que el dueño tenía conocimiento de esta circunstancia.⁴²

⁴⁰ "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. ..."

⁴¹ "Artículo 4. La extinción de dominio es la pérdida de los derechos de propiedad de los bienes mencionados en el artículo 5 de esta ley, sin contraprestación ni compensación alguna para la persona afectada, cuando se acredite el hecho ilícito en los casos de delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos, enriquecimiento ilícito y trata de personas, y la persona afectada no logre probar la procedencia lícita de dichos bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedido para conocer su utilización ilícita. ..."

⁴² "Artículo 5. Se determinará procedente la extinción de dominio, previa declaración jurisdiccional, respecto de los bienes siguientes:

"I. Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió;

" ...



(54) Así, dentro de la legislación en cita se contempla el delito de **trata de personas** como uno de los supuestos susceptibles de detonar el procedimiento de extinción de dominio en ella previsto.

(55) Al respecto, dentro del precepto que ahora se combate se indica que, para los efectos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, la trata de personas es el delito contemplado con esa denominación en el Código Penal vigente de dicha entidad federativa.⁴³

(56) De lo anterior se advierte que, si bien el precepto impugnado forma parte de una ley que tiene por objeto⁴⁴ regular el procedimiento de extinción de dominio que se encuentra previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de lo previsto hasta antes de la reforma constitucional de dos mil diecinueve, lo cierto es que para definir **el delito de trata de personas**, remite a otro ordenamiento local, específicamente, el Código Penal de la Ciudad de México.

(57) En relación con lo anterior, es necesario atender a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos conforme al cual, es facultad del Congreso de la Unión expedir, en lo que interesa, una ley general en materia de trata de personas, en la que, como mínimo, se establezcan:

a) Los tipos penales y sus sanciones.

"III. Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo;

"...

"El supuesto previsto en la fracción III, será aplicable cuando el agente del Ministerio Público acredite que el tercero utilizó el bien para cometer secuestro, trata de personas o robo de vehículos y que el dueño tenía conocimiento de esa circunstancia."

⁴³ "Artículo 2. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

"...

"XVIII. Trata de personas: el delito contemplado con esa denominación en los términos del Código Penal vigente en la Ciudad de México; ..."

⁴⁴ "Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y observancia general en la Ciudad de México y tiene por objeto regular la instauración del procedimiento de extinción de dominio previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con el artículo 42, apartado b, numeral 3 de la Constitución Política de la Ciudad de México."



b) La distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.

c) Las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.

(58) Cabe mencionar, que si bien **el Texto Constitucional citado corresponde al que sigue rigiendo en la actualidad en materia de trata de personas, lo cierto es que también es el aplicable al caso, atendiendo a que fue incorporado desde la reforma constitucional de catorce de julio de dos mil once**, en tanto que, como se dijo, la ley impugnada que se analiza es la correspondiente a su texto en dos mil diecisiete.

(59) Ahora bien, de la exposición de motivos de la reforma constitucional en mención, se advierte que tuvo como una de sus finalidades el combate efectivo, a través de un enfoque interdisciplinario y una participación activa de gobiernos e instituciones federales, estatales y municipales, junto con la sociedad civil, de la trata de personas que a nivel mundial representa un severo problema que aumenta la vulnerabilidad de millones de personas frente a la explotación sexual y laboral.

(60) Por ello, el Constituyente Permanente facultó al Congreso de la Unión para emitir un instrumento jurídico adecuado que involucrara a los tres órdenes de gobierno, homologara tipos penales, distribuyera competencias y generara los mecanismos de coordinación necesarios para el combate efectivo a tan grave fenómeno delictivo.

(61) De esta forma, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para emitir una ley general, en los términos señalados, se privó a los Estados de la atribución con que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar sobre la materia de trata de personas, manteniendo; sin embargo, aquellas facultades que, conforme al régimen de concurrencia y coordinación, les otorgara el Congreso de la Unión.

(62) Así, **mediante decreto publicado el catorce de junio de dos mil doce en la primera sección del Diario Oficial de la Federación, fue emitida la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a la Víctimas de estos Delitos.**



(63) De la interpretación del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Federal y las disposiciones de la ley general en materia de trata de personas, se desprende lo siguiente:

a) De conformidad con su artículo 2o., la ley general establece (I) las competencias y formas de coordinación para la prevención, investigación, persecución y sanción de los delitos entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; (II) los tipos y sanciones; (III) los procedimientos penales aplicables; (IV) las competencias y formas de coordinación para la protección y asistencia a las víctimas; (V) los mecanismos para tutelar los derechos de las personas, cuando éstas se ven amenazadas o lesionadas por la comisión de los delitos; y, (VI) las medidas de reparación de los daños generados.

b) Sobre las cuestiones identificadas en los incisos (I) y (III), en el capítulo II del título primero del libro primero de la ley general, se establecen, por un lado, los supuestos en los que la Federación y, por exclusión, las entidades federativas son competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos.⁴⁵ Al respecto, este Tribunal Pleno ha determinado que, aun en los supuestos de

⁴⁵ **Artículo 5o.** La Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta ley cuando:

"I. Se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"II. El delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero, en términos de los artículos 2o., 3o., 4o., 5o. y 6o. del Código Penal Federal;

"III. Lo previsto en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales;

"IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de una entidad federativa la atracción del asunto, atendiendo a las características propias del hecho, así como las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo.

"V. Que sean cometidos por la delincuencia organizada, en los términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

"Para tal efecto la autoridad local deberá coadyuvar en todo momento con la autoridad federal en la integración de la investigación por delincuencia organizada.

"El Distrito Federal y los Estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos establecidos en esta ley cuando no se den los supuestos previstos anteriormente.

"La ejecución de las penas por los delitos previstos en esta ley se regirán conforme a los ordenamientos aplicables en la Federación, el Distrito Federal y los Estados, en lo que no se oponga a la presente ley."



competencia local, conforme al artículo 9o. de la propia ley general, en la investigación, procedimientos y sanciones, son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Extinción de Dominio y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; con lo cual no se deja margen de regulación alguno, ni siquiera de carácter procesal, a las entidades federativas.

Por otro lado, se prevé la coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios para generar, en función de las facultades exclusivas⁴⁶ y

⁴⁶ **Artículo 113.** Además de las competencias para investigar, perseguir y sancionar los delitos objeto de esta ley establecidas en libro primero y en el programa, corresponden de manera exclusiva a las autoridades federales las siguientes atribuciones:

"I. Determinar para toda la República la Política de Estado para prevenir, investigar, perseguir y sancionar los delitos previstos en esta ley, así como para la asistencia y protección de las víctimas, los ofendidos y testigos, a cuyo efecto considerará la opinión de las autoridades de los tres poderes y los tres órdenes de gobierno, así como de los diversos sectores sociales involucrados;

"II. Desarrollar mecanismos de coordinación entre la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, con la finalidad de erradicar los delitos previstos en esta ley;

"III. Impulsar acuerdos de coordinación entre dependencias del Gobierno Federal y los Estados y el Distrito Federal que permitan prestar asistencia y protección integral a las víctimas, ofendidos y testigos;

"IV. Regular un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización de los servidores públicos que participen en los procesos de prevención y sanción de los delitos previstos en esta ley y de la asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de dichos delitos;

"V. Promover en coordinación con los Gobiernos Federal, de las entidades federativas y del Distrito Federal cursos de capacitación a las personas que atienden a las víctimas, posibles víctimas, ofendidos y testigos de los delitos objeto de esta ley;

"VI. Crear, regular y operar un sistema nacional de vigilancia y observación de los delitos objeto de esta ley, que permita evaluar los avances y resultados de las acciones del Estado y la sociedad en su combate y prevención;

"VII. Fijar los lineamientos generales de las evaluaciones a las que se someterán las acciones y programas desarrollados por el Gobierno Federal, las entidades federativas, los Municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales y la sociedad;

"VIII. Apoyar la creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta ley define como del fuero federal, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos previstos en esta ley;

"IX. En función de los resultados de la observación y evaluación de la evolución de los delitos previstos en esta ley en el país y la evaluación periódica de resultados, así como en función de recursos



que las entidades federativas y Municipios destinen para el cumplimiento de lo previsto en la presente ley, sujeto a disponibilidades presupuestarias, apoyar a las entidades federativas que se encuentren en mayor riesgo o rezago, con recursos técnicos, humanos y financieros;

"X. Fijar los protocolos únicos para el uso de procedimientos y recursos para el rescate, asistencia y protección de las víctimas y posibles víctimas;

"XI. Fijar los requisitos mínimos de los programas y planes que formulen las autoridades federales, de las entidades federativas, los Municipios, el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales;

"XII. Fijar requisitos mínimos de los proyectos y programas que formulen las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el combate a los delitos previstos en esta ley y la atención y protección a las víctimas, cuyas actividades cuenten con apoyos oficiales;

"XIII. Llevar un registro nacional de dependencias, instituciones y organizaciones de la sociedad civil que realicen acciones en el combate a los delitos previstos en esta Ley y la asistencia y protección a las víctimas;

"XIV. Fomentar, en coordinación con las autoridades competentes, relaciones internacionales e intervenir en la formulación de programas de cooperación en la materia;

"XV. Establecer las bases de la coordinación para la aplicación del programa nacional;

"XVI. Facilitar la cooperación e intercambio de información con las autoridades migratorias y de seguridad de otras naciones y organismos internacionales sobre la materia;

"XVII. Recopilar e intercambiar los datos y las estadísticas delictivas de los delitos previstos en esta ley, respetando la confidencialidad de los datos personales de las víctimas;

"XVIII. Promover la cooperación entre países, mediante mecanismos bilaterales, regionales, interregionales e internacionales, para prevenir, perseguir, sancionar, monitorear, y erradicar los delitos previstos en esta ley;

"XIX. Proteger y asistir a las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta ley define como de competencia federal a través de la creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de dichos delitos; y,

"XX. Las demás que establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables."

"Artículo 114. Corresponden de manera exclusiva a las autoridades de los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, las atribuciones siguientes:

"I. En concordancia con el programa nacional, formular políticas e instrumentar programas estatales para prevenir, sancionar y erradicar los delitos previstos en esta ley, así como para la protección, atención, rehabilitación y recuperación del proyecto de vida de las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de los mismos;

"II. Proponer a la Comisión Intersecretarial contenidos nacionales y regionales, para ser incorporados al programa nacional;

"III. Prestar servicios de formación, actualización, capacitación y profesionalización para las y los actores institucionales que participan en los procesos de prevención y combate a los delitos previstos en esta ley y de asistencia y protección de las víctimas, de conformidad con las disposiciones generales que las autoridades federales determinen;

"IV. Implementar, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de atención, educación, capacitación e investigación en materia de esclavitud, trata de personas o explotación y demás delitos previstos en esta ley;

"V. Impulsar programas para prevenir los factores de riesgo para posibles víctimas de los delitos previstos en esta ley que incluyan programas de desarrollo local;

"VI. Creación de refugios, albergues y casas de medio camino para las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos que esta ley define como del fuero común, o apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, para la creación y operación de los mismos, hasta la total recuperación de las víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente ley;



concurrentes⁴⁷ establecidas en el título tercero del libro segundo de la ley general, prevención general, especial y social,⁴⁸ conforme a los lineamientos del título

"VII. Revisar y evaluar la eficacia de las políticas, programas y acciones con base en los lineamientos que para tal efecto desarrollen las autoridades federales;

"VIII. Proporcionar a las instancias encargadas de realizar estadísticas, la información necesaria para su elaboración;

"IX. Impulsar reformas legales para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley; y,

"X. Las demás aplicables a la materia, que les confiera esta ley u otros ordenamientos legales."

"Artículo 115. Corresponde a los Municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas facultades y competencias, de conformidad con esta ley, la legislación aplicable en la materia y las políticas y programas federales, estatales y del Distrito Federal:

"I. Instrumentar políticas y acciones para prevenir y erradicar la esclavitud, la trata de personas o demás delitos previstos en esta ley;

"II. Apoyar la creación de programas de sensibilización y capacitación para las y los servidores públicos y funcionarios que puedan estar en contacto con posibles víctimas de los delitos previstos en esta ley;

"III. Apoyar la creación de refugios o modelos de protección y asistencia de emergencia, hasta que la autoridad competente tome conocimiento del hecho y proceda a proteger y asistir a la víctima, ofendido o testigo de los delitos previstos en esta ley;

"IV. Detectar y prevenir la trata de personas y demás delitos previstos en esta ley, en el territorio bajo su responsabilidad, a través de la autorización de funcionamiento de establecimientos como bares, clubs nocturnos, lugares de espectáculos, recintos feriales o deportivos, salones de masajes, hoteles, baños, vapores, loncherías, restaurantes, vía pública, cafés internet y otros, así como a través de la vigilancia e inspección de estos negocios; y,

"V. Las demás aplicables sobre la materia y las que les confiera esta ley y otros ordenamientos jurídicos."

⁴⁷ **"Artículo 116.** Adicionalmente a las atribuciones exclusivas de los Gobiernos Federal, de las entidades federativas, Municipios y del Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, les corresponde de manera concurrente las atribuciones siguientes:

"I. Editar y producir materiales de difusión para la prevención de los delitos previstos en esta ley en todas sus formas y modalidades;

"II. Promover la investigación de los delitos previstos en esta ley, en todas sus manifestaciones y modalidades, para que los resultados sirvan de base para el desarrollo de nuevas políticas y programas para su prevención y combate, así como para desarrollar nuevas medidas de atención, protección y asistencia a las víctimas;

"III. Fomentar y difundir actividades de conocimiento y prevención de los delitos previstos en esta ley en todas sus formas y manifestaciones;

"IV. Impulsar y fortalecer en sus tareas a las instituciones y organizaciones privadas que prestan atención a las víctimas y posibles víctimas, ofendidos y testigos de los delitos contenidos en la presente ley y en su prevención;

"V. Desarrollar mecanismos para que las instituciones de seguridad pública se coordinen, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública para:

"a) Realizar estudios sobre las causas estructurales, distribución geodelictiva, estadística, tendencias históricas y patrones de comportamiento, lugares de origen, tránsito y destino, modus operandi, modalidad de enganche o reclutamiento, modalidad de explotación, entre otros, que permitan actualizar y perfeccionar la investigación para la prevención de los delitos tipificados en esta ley;



segundo del libro segundo de la propia ley. De la lectura de los preceptos relativos, se advierte el otorgamiento de competencias legislativas (elaboración de normas, creación de políticas y programas)⁴⁹ y operativas para los tres órdenes de gobierno.

c) En cuanto a la cuestión identificada en el inciso (II), por disposición constitucional expresa, corresponde de manera exclusiva al Congreso de la

"b) Obtener, procesar e interpretar la información geodelictiva por medio del análisis de los factores que generan conductas antisociales previstas en esta ley con la finalidad de identificar las zonas, sectores y grupos de alto riesgo, así como sus correlativos factores de protección;

"c) Suministrar e intercambiar la información obtenida mediante los sistemas e instrumentos tecnológicos respectivos;

"d) Llevar a cabo campañas orientadas a prevenir y evitar los factores y causas que originan los fenómenos delictivos tipificados en esta ley, así como difundir su contenido;

"e) Establecer relaciones de colaboración con las autoridades competentes, así como con organizaciones de la sociedad civil y privadas, con el objetivo de orientar a la sociedad en las medidas que debe adoptar para prevenir los delitos tipificados en esta ley y los demás establecidos en otros ordenamientos.

"VI. Crear mecanismos y proveer recursos para que las instituciones policiales y de procuración de justicia desarrollen métodos de recopilación y sistematización de información con el fin de aplicar las estrategias necesarias para hacer eficaz la investigación preventiva, con base en los siguientes criterios:

"a) Diseñar y operar sistemas de recolección, clasificación, registro, análisis, evaluación y explotación de información relativa a las conductas previstas en esta ley, con el objeto de conformar una base de datos nacional que sustente el desarrollo de planes y programas que sirvan para garantizar la seguridad pública en esta materia,

"b) Sistematizar y ejecutar los métodos de análisis de información estratégica que permita identificar a personas, grupos, organizaciones, zonas prioritarias y modos de operación vinculados con las conductas previstas en el presente ordenamiento; y,

"c) Las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables.

"VII. El gobierno de cada entidad federativa, el Distrito Federal, los ayuntamientos y las jefaturas delegacionales podrán celebrar convenios para coordinar o unificar sus actividades en la materia de esta ley, para cumplir de mejor manera las responsabilidades a su cargo."

⁴⁸ **Artículo 6o.** La Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, estarán obligados a coordinarse, en el ámbito de sus competencias, y en función de las facultades exclusivas y concurrentes previstas en esta ley, con el objeto de generar prevención general, especial y social, en los términos y reglas establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la presente ley."

⁴⁹ **Artículo 98.** Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias y de las facultades y obligaciones establecidas en esta ley, establecerán y ejecutarán políticas, programas, acciones y otras medidas, con la finalidad de contribuir a erradicar los delitos objeto de la presente ley."

Artículo 101. Las autoridades de los distintos órdenes de gobierno implementarán medidas legislativas, educativas, sociales y culturales, a fin de desalentar la demanda que propicia cualquier forma de explotación que provoca la trata de personas y demás delitos objeto de esta ley."



Unión establecer los tipos y penas, que se prevén en el capítulo II del título segundo del libro primero de la ley general.

d) Por lo que se refiere a las cuestiones identificadas en los incisos (IV), (V) y (VI), en el título tercero del libro primero de la ley general se enlistan las obligaciones de cada uno de los órdenes de gobierno en materia de protección y asistencia a las víctimas, tutela de los derechos de las personas amenazadas o lesionadas y reparación del daño. De la lectura de los preceptos relativos, se desprende el otorgamiento de competencias legislativas (creación de programas)⁵⁰ y operativas para los tres órdenes de gobierno.

(64) Sentado lo anterior, se analizará a continuación el artículo 2, fracción XVIII, de la Ley de Extinción de Dominio de la Ciudad de México, a efecto de verificar si el Congreso Local se excedió o no en el ejercicio de su competencia.

(65) Al respecto, se reitera que, si bien la ley impugnada tiene por objeto regular el procedimiento de extinción de dominio y que, al respecto, por las ra-

⁵⁰ **Artículo 62.** Las autoridades responsables de atender a las víctimas del delito en los ámbitos federal, de los Estados, municipales, del Distrito Federal y de sus demarcaciones territoriales, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptarán medidas tendientes a proteger y asistir debidamente a víctimas, ofendidos y testigos, para lo cual deberán:

"I. Establecer mecanismos adecuados para identificar a las víctimas y posibles víctimas;
"II. Crear programas de protección y asistencia previos, durante y posteriores al proceso judicial, así como de asistencia jurídica durante todas las etapas del procedimiento penal, civil y administrativo.

"Asimismo, deberán proporcionar a las víctimas en un idioma o lengua con su respectiva variante lingüística que comprendan, y de acuerdo a su edad, información sobre sus derechos, garantizando su integridad psicológica y la protección de su identidad e intimidad;

"III. Diseñar y poner en marcha modelos de protección y asistencia inmediatas a víctimas o posibles víctimas ante la comisión o posible comisión de los delitos previstos en esta ley;

"IV. Generar modelos y protocolos de asistencia y protección, según sus necesidades;

"V. Proveer la debida protección y asistencia en albergues durante su recuperación, rehabilitación y resocialización, así como en los lugares adecuados para garantizar su seguridad.

"Estos programas dependerán de las instancias competentes para prestar atención a las víctimas, ya sean federal o de las entidades federativas, por sí mismas o en coordinación con instituciones especializadas públicas o privadas, en términos de la normativa aplicable, en los que podrán participar la sociedad civil coordinadamente con las áreas responsables.

"VI. Diseñar y aplicar modelos que ofrezcan alternativas dignas y apropiadas para las víctimas, con el propósito de restituirles sus derechos humanos, especialmente mujeres, niñas, niños y adolescentes;

"VII. Generar y aplicar programas de protección y asistencia a las víctimas, ofendidos y testigos de delitos en que se encuentre involucrado el crimen organizado, que incluirán cambio de identidad y reubicación nacional o internacional."



ziones antes precisadas, dicho ordenamiento sigue siendo aplicable a los asuntos iniciados durante la vigencia de esa ley local respecto de esa materia, lo cierto es que, tratándose específicamente del artículo impugnado, en éste se prevé que, para los efectos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, la trata de personas es el delito contemplado con esa denominación en el Código Penal vigente de dicha entidad federativa.⁵¹

(66) Sin embargo, es precisamente esa remisión al diverso ordenamiento local en relación con la descripción del tipo penal de trata de personas lo que hace manifiesta la inconstitucionalidad del artículo impugnado, toda vez que el legislador local está invadiendo la esfera del Congreso de la Unión al remitir a una normatividad que no es aplicable, debido a que se refiere a un aspecto que es materia de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a la Víctimas de estos Delitos.⁵²

(67) Y es que, como se explicó, en el capítulo II del título primero del libro primero de la ley general, se establecen los supuestos en los que la Federación y, por exclusión, las entidades federativas son competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos.⁵³

⁵¹ "Artículo 2. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

"...

"XVIII. Trata de personas: el delito contemplado con esa denominación en los términos del Código Penal vigente en la Ciudad de México; ..."

⁵² Mediante decreto publicado el catorce de junio de dos mil doce en la primera sección del Diario Oficial de la Federación.

⁵³ "Artículo 5o. La Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta ley cuando:

"I. Se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"II. El delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero, en términos de los artículos 2o., 3o., 4o., 5o. y 6o. del Código Penal Federal;

"III. Lo previsto en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales;

"IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de una entidad federativa la atracción del asunto, atendiendo a las características propias del hecho, así como las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo.

"V. Que sean cometidos por la delincuencia organizada, en los términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.



(68) Al respecto, en relación con la competencia para legislar en materia de trata de personas, este tribunal se ha pronunciado al analizar las acciones de inconstitucionalidad 26/2012,⁵⁴ 12/2013,⁵⁵ 21/2013,⁵⁶ 1/2014,⁵⁷ 12/2014,⁵⁸ 6/2015 y su acumulada 7/2015,⁵⁹ entre otros, en el sentido de que, aun en los supuestos de competencia local, conforme al artículo 9o. de la propia ley general, en la investigación, procedimientos y sanciones, son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Extinción de Dominio y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; con lo cual no se deja margen de regulación alguno, ni siquiera de carácter procesal, a las entidades federativas.

(69) Por tanto, lo fundado del concepto de invalidez planteado resulta de que no puede atenderse al Código Penal Local para la definición del delito de trata de personas, en razón de que, a partir de la entrada en vigor de Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, en dos mil doce, es ésta la que define ese aspecto en su capítulo II; por lo que, en este caso, tanto la ley impugnada, vigente en dos mil diecisiete, como la ley general de trata son obligatorias para las autoridades de las entidades federativas respecto de aquellas cuestiones propias y diferenciadas que cada una regula.

"Para tal efecto la autoridad local deberá coadyuvar en todo momento con la autoridad federal en la integración de la investigación por delincuencia organizada.

"El Distrito Federal y los Estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos establecidos en esta ley cuando no se den los supuestos previstos anteriormente.

"La ejecución de las penas por los delitos previstos en esta ley se regirán conforme a los ordenamientos aplicables en la Federación, el Distrito Federal y los Estados, en lo que no se oponga a la presente ley."

⁵⁴ **Ponente:** Ministro Luis María Aguilar Morales. **Fecha de resolución:** 21 de mayo de 2015. Mayoría de 10 votos. **Disidente:** Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁵⁵ **Ponente:** Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. **Fecha de resolución:** 4 de noviembre de 2013. Unanimidad de 10 votos. **Ausente:** Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁵⁶ **Ponente:** Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. **Fecha de resolución:** 3 de julio de 2014. Mayoría de 9 votos. **Disidentes:** Ministros José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas.

⁵⁷ **Ponente:** Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. **Fecha de resolución:** 3 de agosto de 2015. Unanimidad de 11 votos.

⁵⁸ **Ponente:** Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. **Fecha de resolución:** 7 de julio de 2015. Mayoría de 9 votos. **Disidentes:** Ministros José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas.

⁵⁹ **Ponente:** Ministro Alberto Pérez Dayán. **Fecha de resolución:** 19 de mayo de 2016. Unanimidad de 11 votos.



(70) Lo anterior, en el entendido de que, conforme lo ha resuelto este Alto Tribunal en diversos precedentes, el Congreso de la Unión es el facultado para distribuir competencias y establecer en qué términos participará cada uno de los órdenes de gobierno en la materia; siendo aplicable, a nivel local, en primer lugar, la ley general y, posteriormente, las normas emitidas por los Congresos Locales, en ejercicio de la competencia que aquélla les haya conferido.

(71) Por las razones expuestas, lo procedente es declarar fundado el concepto de invalidez planteado y declarar la invalidez del artículo 2, fracción XVIII, de la Ley de Extinción de Dominio de la Ciudad de México.

(72) SÉPTIMO.—**Análisis del artículo 4, párrafo quinto.** La parte accionante afirma que el precepto aludido debe tenerse como inconstitucional, en tanto que supedita la extinción de dominio al proceso penal, pues conforme a su contenido, sólo podrá ejercerse la acción respectiva si previamente se ha dictado el auto de vinculación a proceso, con lo que se desconoce que se trata de una figura autónoma y, por tanto, procede aun cuando no haya imputado, pero sí elementos para determinar que el hecho ilícito sucedió y que hay bienes relacionados con éste.

(73) Respecto de este tema, la acción se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los preceptos cuestionados, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

(74) OCTAVO.—**Análisis del artículo 5, segundo párrafo.** En relación con este precepto, el accionante afirma, básicamente, que los supuestos de procedencia de la extinción de dominio están previstos en la Ley Fundamental y no pueden modificarse, pese a lo cual, el precepto combatido⁶⁰ excluye los delitos

⁶⁰ "Artículo 5. Se determinará procedente la extinción de dominio, previa declaración jurisdiccional, respecto de los bienes siguientes: ... III. Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo;



contra la salud y el enriquecimiento ilícito, con lo que se merma de manera significativa la eficacia de esta figura y se soslaya la finalidad perseguida por el Texto Constitucional.

(75) Para analizar el planteamiento recién sintetizado, debe destacarse, por principio de cuentas que, en lo que importa, conforme al marco constitucional aplicable al caso, el artículo 22 de la Ley Fundamental vigente en dos mil diecisiete establece que la extinción de dominio será procedente "... **en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas** ..."

(76) Por otra parte, hay que destacar que el artículo 4, párrafo primero,⁶¹ de la ley que se estudia prevé que la extinción de dominio procederá en relación con los **delitos contra la salud, en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos, enriquecimiento ilícito y trata de personas**, por lo que, en principio, conforme a la ley impugnada, el abanico de asuntos en los que podrá aplicarse esta figura es diverso al que prevé la Constitución, debido a que restringe la procedencia por delitos contra la salud, sólo en su modalidad de narcomenudeo, además de que no incluye el relativo a delincuencia organizada.

(77) No obstante lo apuntado, el precepto que aquí se analiza dispone que la extinción de dominio será procedente, previa declaración judicial, respecto de los bienes utilizados por un tercero para la comisión de un delito, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo, siempre que el agente del Ministerio Público acredite que el bien se utilizó para cometer secuestro, trata de personas o robo de vehículos y que el dueño tenía conocimiento de esa circunstancia.

"...

"El supuesto previsto en la fracción III, será aplicable cuando el agente del Ministerio Público acredite que el tercero utilizó el bien para cometer secuestro, trata de personas o robo de vehículos y que el dueño tenía conocimiento de esa circunstancia."

⁶¹ "Artículo 4. La extinción de dominio es la pérdida de los derechos de propiedad de los bienes mencionados en el artículo 5 de esta ley, sin contraprestación ni compensación alguna para la persona afectada, cuando se acredite el hecho ilícito en los casos de delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos, enriquecimiento ilícito y trata de personas, y la persona afectada no logre probar la procedencia lícita de dichos bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedido para conocer su utilización ilícita."



(78) De esta forma, como se desprende del párrafo precedente, el dispositivo normativo cuestionado prevé que, para un supuesto concreto (relacionado con un bien utilizado por un tercero para cometer un ilícito, cuando el dueño lo supiera y no lo notifique a la autoridad o deje de cumplir con su deber de cuidado para evitarlo), la extinción de dominio **podrá proceder sólo si la conducta está relacionada con tres delitos específicos, a saber, el secuestro, la trata de personas o el robo de vehículos.**

(79) Con lo hasta aquí desarrollado se hace evidente que los supuestos contemplados en la ley y, en particular, el artículo que cuestiona la accionante (secuestro, trata de personas o robo de vehículos) no coinciden con los previstos en la Ley Fundamental que, claramente, incluye un catálogo diverso de ilícitos (delitos contra la salud, en su modalidad de narcomenudeo, secuestro, robo de vehículos, enriquecimiento ilícito y trata de personas).

(80) Por lo anterior, resulta inconstitucional el precepto impugnado, debido a que, respecto de un supuesto específico (relacionado con un bien utilizado por un tercero para cometer un ilícito, cuando el dueño lo supiera y no lo notifique a la autoridad o deje de cumplir con su deber de cuidado para evitarlo), **restringe la procedencia de la extinción de dominio a sólo tres de los cinco delitos establecidos en la Carta Magna, a saber, el secuestro, la trata de personas o el robo de vehículos, excluyendo los relativos a delincuencia organizada y delitos contra la salud en general, lo cual no es acorde con lo dispuesto en el artículo 22 de la Constitución Política, en su texto aplicable al caso.**

(81) Por tanto, con base en los razonamientos antes desarrollados, lo procedente es declarar la **inconstitucionalidad del artículo 5, párrafo segundo, de la Ley de Extinción de Dominio de la Ciudad de México.**

(82) NOVENO.—**Análisis del artículo 39, tercer párrafo.**⁶² La Comisión Nacional de los Derechos Humanos controvierte este precepto al estimar, esen-

⁶² **Artículo 39.** El juzgador admitirá la acción, en el plazo de setenta y dos horas siguientes a su recepción, si considera que se encuentra acreditado alguno de los eventos típicos de los señalados en el artículo 4 de la ley y que los bienes sobre los que se ejercita la acción probablemente son de los enlistados en el artículo 5 de este ordenamiento, en atención al ejercicio de la acción formulada por el agente del Ministerio Público; y si se cumplen los demás requisitos previstos en el artículo 31 de esta ley, si no los reúne mandará aclararla, en el término de cuarenta y ocho horas.



cialmente, que no contempla la posibilidad de que un particular pueda impugnar la determinación relativa a que se admita la acción de extinción de dominio, pues de esta forma se transgrede el derecho de igualdad entre las partes dentro del procedimiento y las garantías que integran el debido proceso.

(83) Respecto de este tema, la acción se desestimó al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la ley reglamentaria de la materia para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales de los preceptos cuestionados, por lo que este Alto Tribunal no emitirá pronunciamiento alguno al respecto.

(84) DÉCIMO.—**Efectos.** En el presente asunto se ha declarado la invalidez de los artículos 2, fracción XVIII, y 5, párrafo segundo, ambos de la Ley de Extinción de Dominio de la Ciudad de México.

(85) La determinación de la invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Legislativo de la Ciudad de México.

(86) Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 159/2017, así como procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad 160/2017.

SEGUNDO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada respecto de los artículos 4, párrafo quinto, y 39, párrafo tercero, en

"El agente del Ministerio Público subsanará las observaciones de ser procedentes, si considera que no lo son realizará la argumentación correspondiente.

"Contra el auto que admita el ejercicio de la acción no procede recurso alguno, contra el que lo niegue procede el recurso de apelación en efecto devolutivo de tramitación inmediata.

"Cualquiera que sea la resolución que se adopte en el procedimiento penal, así como en los juicios de amparo por actos reclamados dentro del procedimiento penal, no serán vinculantes respecto de las resoluciones que se dicten en el procedimiento de extinción de dominio."



su porción normativa "Contra el auto que admita el ejercicio de la acción no procede recurso alguno, contra el que lo niegue", de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 2, fracción XVIII, y 5, párrafo segundo, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de la Ciudad de México, de conformidad con lo dispuesto en los considerandos sexto, octavo y décimo de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek 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 mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente. Los Ministros González Alcántara



Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Pardo Rebolledo y Ríos Farjat anunciaron sendos votos aclaratorios.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat con algunos matices y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la cuestión previa. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos aclaratorios.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de cinco votos en contra de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, 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 4, párrafo quinto, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete. La Ministra Ríos Farjat votó por la invalidez únicamente de la porción normativa "sólo". Los Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron a favor. El Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular voto particular.

Se suscitó un empate de cinco votos a favor de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández apartándose de las consideraciones, y cinco votos en contra de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su parte cuarta, consistente en declarar la invalidez del artículo 39, párrafo tercero, en su porción normativa "Contra el auto que admita el ejercicio de la acción no procede recurso alguno, contra el que lo niegue", de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro Franco González Salas anunció voto particular.



Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de las consideraciones, Esquivel Mossa separándose de las consideraciones, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 2, fracción XVIII, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con precisiones, Ríos Farjat con consideraciones adicionales y Laynez Potisek, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 5, párrafo segundo, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez de-



cretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutive cuarto:

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

El Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de diez de septiembre de dos mil veinte previo aviso a la presidencia.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 21/2015 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de abril de 2015 a las 9:30 horas.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de junio de 2021.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de marzo 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 159/2017 y su acumulada 160/2017.

En sesión celebrada el diez de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 159/2017 y su acumulada 160/2017, promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversas disposiciones de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Al analizar las causas de improcedencia, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que, en este caso, no se presentaba la actualización de aquella prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con respecto a la referida Ley de Extinción de Dominio por estimar que, por virtud de lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio del Decreto de reforma a la



Constitución Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de marzo de dos mil diecinueve, dicho ordenamiento se encuentra en vigor al seguir siendo aplicable para aquellos asuntos que se encuentran en trámite conforme sus disposiciones.

Respetuosamente, disiento del criterio mayoritario pues en congruencia con lo que sostuve en la controversia constitucional 169/2017, estimo que la Ley de Extinción de Dominio de la Ciudad de México ha quedado abrogada en su totalidad ya que debe considerarse que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos primero y segundo transitorios del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil diecinueve, por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, a partir del diez de agosto de dos mil diecinueve quedaron abrogadas todos los ordenamientos locales relativos a dicha figura en tanto que, a partir de ese día, sólo serán aplicables las normas previstas en la citada ley nacional, sin que sea obstáculo para dejar de concluir lo anterior, el que se afirme que las normas impugnadas serán utilizadas para concluir y ejecutar los asuntos iniciados durante su vigencia, pues por disposición expresa del artículo 105, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Federal, las declaraciones de invalidez que se resuelvan en las acciones de inconstitucionalidad no pueden tener efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Considero además, que la cesación de efectos se actualiza, a pesar de que se encuentren en trámite procesos de extinción de dominio con base en las disposiciones de la ley de la materia de la Ciudad de México, pues a ningún fin práctico llevaría pronunciarse sobre sus normas, pues el análisis sobre la constitucionalidad de una disposición jurídica debe realizarse considerando el texto de la Constitución Federal vigente al momento en que se resuelva el asunto.

Por estas mismas razones, discrepo de lo señalado en el considerando quinto de la sentencia, titulado como "cuestión previa", donde medularmente se sostiene que es posible analizar la constitucionalidad de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México por haber sido expedida de forma previa a la entrada en vigor de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, lo anterior dado que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto por el que se expidió este último ordenamiento, a partir del diez de agosto de dos mil diecinueve quedaron abrogadas las leyes de extinción de dominio, tanto la federal, como las de las entidades federativas, razón que desde mi perspectiva es suficiente para considerar que la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México cesó en sus efectos, por lo que ya no era posible analizar de forma abstracta su regularidad constitucional.

Este voto se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto particular que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 159/2017 y su acumulada 160/2017, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diez de septiembre de dos mil veinte.

En este asunto el Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 2, fracción XVIII,¹ y 5, párrafo segundo,² de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.

Respecto del primero de los artículos referidos, el Tribunal Pleno consideró lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, esto es, a la facultad del Congreso de la Unión para expedir, en lo que interesa, una ley general en materia de trata de personas, en la que, como mínimo, debe establecerse lo siguiente:

- a) Los tipos penales y sus sanciones;
- b) La distribución de competencias entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; y,
- c) Las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno.

Por tanto, desde la reforma constitucional de catorce de julio de dos mil once se privó a los Estados de la atribución para legislar sobre la materia de trata de personas, sin embargo, mantuvieron las facultades concurrentes y de coordinación que les otorgara el Poder Legislativo Federal.

¹ "Artículo 2. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

"...

"XVIII. Trata de personas: el delito contemplado con esa denominación en los términos del Código Penal vigente en la Ciudad de México;

"..."

² "Artículo 5. Se determinará procedente la extinción de dominio, previa declaración jurisdiccional, respecto de los bienes siguientes:

"..."

"III. Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo;

"..."

"El supuesto previsto en la fracción III, será aplicable cuando el agente del Ministerio Público acredite que el tercero utilizó el bien para cometer secuestro, trata de personas o robo de vehículos y que el dueño tenía conocimiento de esa circunstancia."



Así, se resolvió la inconstitucionalidad del artículo impugnado, en tanto que éste remite a una ley local para definir el delito de trata de personas, y con ello el legislador local reguló una materia que le está vedada.³

Se declaró la inconstitucionalidad del artículo 5, segundo párrafo, de la ley impugnada. Se determinó que el supuesto previsto en esa disposición restringe la procedencia de la extinción de dominio de cinco a tres de los delitos establecidos en la Constitución Federal, lo cual transgrede lo dispuesto en el artículo 22 constitucional.

Por otra parte, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de la impugnación hecha a los artículos 4, párrafo quinto,⁴ y 39, párrafo tercero,⁵ de la ley local en cita, al no haber alcanzado la votación calificada prevista en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal y 72 de la ley reglamentaria de la materia, para declarar la inconstitucionalidad con efectos generales.

En general, voté a favor del sentido de la propuesta; sin embargo, en relación con esta última cuestión me pronuncié a favor de la validez del artículo 39, párrafo tercero, impugnado, con base en las razones siguientes:

³ Al respecto, se señaló que en relación con la competencia para legislar en materia de trata de personas, este tribunal se ha pronunciado al analizar las acciones de inconstitucionalidad 26/2012, 12/2013, 21/2013, 1/2014, 12/2014, 6/2015 y su acumulada 7/2015, entre otros, en el sentido de que, aun en los supuestos de competencia local, conforme al artículo 9o. de la propia ley general, en la investigación, procedimientos y sanciones, son aplicables supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Extinción de Dominio y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; con lo cual no se deja margen de regulación alguno, ni siquiera de carácter procesal, a las entidades federativas.

⁴ "Artículo 4.

"...

"El Ministerio Público sólo podrá presentar la demanda de extinción de dominio cuando se haya dictado el auto de vinculación a proceso que corresponda al imputado, acusado o procesado por el delito.

"..."

⁵ "Artículo 39.

"...

"Contra el auto que admita el ejercicio de la acción no procede recurso alguno, contra el que lo niegue procede el recurso de apelación en efecto devolutivo de tramitación inmediata.

"..."



La disposición de que se trata es del tenor siguiente.

"Artículo 39.

"...

"Contra el auto que admita el ejercicio de la acción no procede recurso alguno, contra el que lo niegue procede el recurso de apelación en efecto devolutivo de tramitación inmediata.

"..."

Respetuosamente, no comparto las consideraciones de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno. Para analizar la constitucionalidad de esa porción normativa, resultaba necesario atender los estándares de protección de los derechos a la tutela judicial efectiva y a la igualdad procesal. Para ello, se debió aplicar la metodología que esta Suprema Corte estableció desde la acción de inconstitucional 22/2009,⁶ para determinar si la exclusión de recursos ordinarios contra resoluciones judiciales distintas a la sentencia penal vulnera los derechos referidos.

De haberse aplicado esa metodología, el artículo 39, párrafo tercero, impugnado debió ser reconocido como constitucional. El hecho de prever que no procede algún recurso en contra del auto que admita dicha acción, no deja en estado de indefensión a la persona afectada, ya que en el procedimiento se prevé la posibilidad de presentar pruebas, formular alegatos, pronunciarse en audiencia y apelar la decisión final.

Referente a ello, en el ámbito internacional el derecho a un recurso se ha reconocido con claridad respecto de la sentencia condenatoria en materia penal. Sin embargo, ese derecho no se ha extendido a todas las materias y tampoco a todo tipo de resoluciones. Al respecto, el artículo 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo tenor, en lo que interesa, es el siguiente.

⁶ Resuelta en sesión de cuatro de marzo de dos mil diez, respecto del punto resolutivo segundo, relativo a reconocer la validez de los artículos 1339 y 1340 del Código de Comercio (limitan procedencia del recurso de apelación), se resolvió por unanimidad de once votos, con las salvedades de los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Ortiz Mayagoitia, en cuanto a la existencia de un derecho a los recursos. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho para formular un voto concurrente.



"Artículo 14

"...

"5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley."

Asimismo, resulta pertinente distinguir entre el derecho a un recuso en los juicios ordinarios, propio del debido proceso, reconocido en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del derecho a la protección judicial de los derechos humanos, previsto en el artículo 25 de ese mismo instrumento. Al respecto, en el Caso Vélez Loo Vs. Panamá, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que los artículos 8.2 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁷ tienen distintos ámbitos de aplicación.

En nuestro sistema jurídico, el primero está garantizado por los sistemas recursivos de los juicios ordinarios, en tanto que el segundo corresponde al juicio de amparo. Si bien ambos derechos participan de las exigencias de la tutela judicial, lo cierto es que tienen ámbitos de aplicación distintos.

Tal distinción entre los recursos previstos en los procedimientos de ordinarios que deben respetar el derecho al debido proceso de la protección judicial de los derechos humanos, fue establecida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia 1a./J. 8/2020, de título y subtítulo: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. DIFERENCIAS ENTRE EL DERECHO A RECURRIR UN FALLO ANTE UNA INSTANCIA SUPERIOR Y EL DE ACCEDER A UN RECURSO ADECUADO Y EFECTIVO."⁸

⁷ Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrafo 123.

⁸ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 74, Tomo I, enero de 2020, página 589, registro digital: 2021551, cuyo texto es el siguiente: "Si bien los derechos mencionados giran en torno al derecho fundamental de tutela jurisdiccional efectiva contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe tenerse presente que dichas prerrogativas son autónomas, con dimensiones y alcances propios que exigen desarrollos interpretativos individualizados que abonen en el entendimiento y configuración del núcleo esencial de cada derecho. Ahora bien, en cuanto al juicio de amparo, la Corte Interamericana ha establecido que éste se encuentra en el ámbito del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 'Pacto de San José', reconociéndolo, por su naturaleza, como el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por la Constitución



Estimo que esa precisión es relevante para distinguir el derecho a impugnar la legalidad de una resolución en cualquier procedimiento judicial de la exigencia del acceso al juicio de amparo para proteger derechos humanos.

Desde esa perspectiva, el único supuesto en el que existe una exigencia constitucional y convencional para que el legislador establezca un recurso ordinario es el de la sentencia condenatoria en materia penal. En todos los demás casos, el legislador goza de libertad de configuración, para establecer el sistema recursivo y de medios de defensa ordinarios.

En ese sentido, el Tribunal Pleno ya se ha pronunciado sobre la exigencia convencional del recurso de apelación contra las sentencias condenatorias en materia penal, pero ese criterio no es generalizable a toda resolución judicial; tal criterio se contiene en la jurisprudencia P./J. 1/2018 (10a.), de título y subtítulo: "APELACIÓN. EL ARTÍCULO 199, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES DEL ESTADO DE MORELOS, VIGENTE HASTA EL 30 DE ABRIL DE 2014, VIOLA EL DERECHO A RECURRIR SENTENCIAS CONDENATORIAS."⁹

y la Convención citada; el mismo Tribunal Interamericano precisó que el recurso consagrado en el aludido artículo 25 no es el recurso de apelación, el cual está previsto, en el artículo 8.2 h), del mismo tratado. Esta diferencia entre el derecho a la protección judicial y el derecho a la revisión, es de suma relevancia para entender cuándo se está en presencia del derecho a recurrir un fallo ante una instancia superior, en respeto al derecho al debido proceso, y cuándo se está ante la exigencia del derecho a un recurso que ampare derechos fundamentales de fuente nacional o convencional, por tanto, el juicio de amparo debe considerarse como un medio de defensa diseñado para proteger los derechos consagrados en la Constitución y la Convención Americana, y no como un mecanismo de segunda instancia, esto es, un recurso que sirve de margen para la revisión de una decisión en el marco de un proceso."

⁹ "Los artículos 14, numeral 5, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8, numeral 2, inciso h), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que integran el parámetro de regularidad constitucional, reconocen el derecho de los condenados por la comisión de un delito a recurrir el fallo ante un Juez superior. Como no se especifica que el derecho sea sólo de los sentenciados a una pena privativa de libertad, se debe concluir que es un derecho que asiste a todos los condenados, sin importar el tipo de sanción penal que les sea impuesta. Ahora bien, el artículo 199, fracción I, del Código de Procedimientos Penales del Estado de Morelos, vigente hasta el 30 de abril de 2014, viola el derecho a recurrir sentencias condenatorias al impedir que sean apelables las sentencias en las que no se imponga una pena de prisión o que autoricen la sustitución de la pena privativa de libertad. No obsta a lo anterior, que en contra de estas sentencias proceda el juicio de amparo directo, porque éste no es un recurso ordinario, sino un juicio extraordinario de protección de derechos humanos, concebido para otros fines y con una función distinta.". Datos de publicación: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 50, Tomo I, enero de 2018, página 5. Registro digital: 2015993. Precedente: Contradicción de tesis 190/2014. 30 de mayo



No soslayo que, como se expresó en la sesión pública respectiva, la admisión de la acción de extinción de dominio puede tener efectos sobre los bienes de las personas; sin embargo, ello no es un motivo suficiente para determinar que el legislador se encuentre vinculado a hacer procedente el recurso de apelación en su contra.

Tampoco puede actualizarse una vulneración al principio de igualdad, por establecer la procedencia de ese recurso sólo contra el desechamiento de la demanda, pero no contra su admisión. Lo anterior, pues se trata de dos supuestos distintos que no necesariamente requieren el mismo tratamiento.

El primero pone fin al juicio; incluso contra la resolución que confirma el desechamiento procede el juicio de amparo directo, en términos del artículo 170, fracción I, de la Ley de Amparo.

En cambio, la admisión incorrecta de la demanda genera una violación procesal que no impide la continuación del juicio, pero que podrá ser reparada en la sentencia definitiva, y en caso de tener una ejecución de imposible reparación en perjuicio del demandado, éste podrá promover el juicio de amparo indirecto, conforme a lo establecido en el artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo. Esto es, la admisión de la demanda en sí misma no causa una violación grave de imposible reparación, al grado de que deba preverse el recurso de apelación para impugnarlo.

En esos términos, no son equiparables ni comparables ambas situaciones procesales, de manera que el legislador no se encuentra obligado a otorgarles el mismo tratamiento, a efecto de determinar su impugnación en la vía ordinaria.

Por las razones anteriores, me pronuncié en contra de la propuesta presentada por el Ministro ponente y sostuve mi postura a favor de reconocer la validez de la disposición impugnada.

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 2017. Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos.



del 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: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 8/2020 (10a.) y P./J. 1/2018 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 31 de enero de 2020 a las 10:32 horas y 19 de enero de 2018 a las 10:20 horas, respectivamente.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 159/2017 y su acumulada 160/2017.

En sesión ordinaria que se celebró el diez de septiembre de dos mil veinte, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver el asunto, declaró procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 159/2017, y procedente, pero infundada, la acción de inconstitucionalidad 160/2017; se desestimó la acción respecto de los artículos 4, párrafo quinto, y 39, párrafo tercero, en su porción normativa "*Contra el auto que admita el ejercicio de la acción no procede recurso alguno, contra el que lo niegue*", de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, que se publicó en su Gaceta Oficial, el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete; y se declaró la invalidez de los artículos 2, fracción XVIII, y 5, párrafo segundo, del citado ordenamiento legal.

Resolución que, al reflejar íntegramente las consideraciones vertidas y votadas, se comparte.

A. No obstante lo anterior, cabe señalar que en el análisis sobre la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad se destacó que las partes no hicieron valer causal alguna de improcedencia; ni oficiosamente se advirtió su actualización.

Sin embargo, a mi parecer, las normas impugnadas dejaron de surtir efectos, al haber sido derogadas por la entrada en vigor de la Ley Nacional de Extinción



de Dominio, el diez de agosto de dos mil diecinueve y, por tanto, la acción de inconstitucionalidad debió sobreseerse.

En efecto, las normas impugnadas de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, se publicaron en su Gaceta Oficial, el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete y, por tanto, se construyeron de forma acorde y congruente con el marco constitucional y jurisprudencial que se encontraba vigente al momento de su creación.

Es decir, al tenor del contenido del artículo 22 constitucional, vigente a partir del 27 de mayo de 2015;¹ que, al ser interpretado por la Primera Sala de esta Suprema Corte, se determinó que la autonomía que se pregonaba de esa figura jurídica respecto de la materia penal no era absoluta, sino relativa por la vincu-

¹ **"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.

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete una autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni la de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. En el caso de extinción de dominio se establecerá un procedimiento que se regirá por las siguientes reglas:

"I. Será jurisdiccional y autónomo del de materia penal;

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 27 de mayo de 2015)

"II. Procederá en los casos de delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos, trata de personas y enriquecimiento ilícito, respecto de los bienes siguientes:

"a) Aquellos que sean instrumento, objeto o producto del delito, aun cuando no se haya dictado la sentencia que determine la responsabilidad penal, pero existan elementos suficientes para determinar que el hecho ilícito sucedió.

"b) Aquellos que no sean instrumento, objeto o producto del delito, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes producto del delito, siempre y cuando se reúnan los extremos del inciso anterior.

"c) Aquellos que estén siendo utilizados para la comisión de delitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad o hizo algo para impedirlo.

"d) Aquellos que estén intitulados a nombre de terceros, pero existan suficientes elementos para determinar que son producto de delitos patrimoniales o de delincuencia organizada, y el acusado por estos delitos se comporte como dueño.

"III. Toda persona que se considere afectada podrá interponer los recursos respectivos para demostrar la procedencia lícita de los bienes y su actuación de buena fe, así como que estaba impedida para conocer la utilización ilícita de sus bienes."



lación que desde su origen guardaban ambos procedimientos en relación con la acreditación del hecho ilícito, de forma que, por regla general, la acción de extinción de dominio estaba sujeta a que el Juez de la causa penal hubiera emitido alguna decisión (en orden de aprehensión o comparecencia, auto de formal prisión o de sujeción a proceso) en la que se afirmara que los hechos consignados por el Ministerio Público acreditaban el cuerpo del delito de alguno de los ilícitos previstos en la fracción II, del precepto constitucional citado, para dar seguridad jurídica desde el inicio del juicio de extinción de dominio.

Además, en esa época, de acuerdo con la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, según lo interpretó el Pleno de este Alto Tribunal, a partir de la acción de inconstitucionalidad 3/2015, las Legislaturas de los Estados tenían facultades para legislar en materia de extinción de dominio; bajo el argumento de que, si bien era cierto que el delito de delincuencia organizada era competencia federal, también era verdad que la extinción de dominio procedía respecto de delitos locales como el robo de vehículos, o de competencia concurrente, como el narcomenudeo, la trata de personas y el secuestro. Por tanto, las entidades federativas tenían competencia para legislar en materia de extinción de dominio, siempre y cuando los procesos se relacionaran con esos ilícitos.

En ese orden de ideas, en la medida en que las Legislaturas de los Estados tenían competencia para conocer de los delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas, con excepción del delito de delincuencia organizada, se entendía que también estaban facultadas para legislar en lo relativo a la figura de extinción de dominio, que si bien era autónoma de los procesos penales respectivos, guardaba relación con los mismos, porque era su existencia la que justificaba el inicio de los procedimientos de extinción.

Sin embargo, el contenido del artículo 22 constitucional se modificó en reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve² con la finalidad de perfeccionar la

² **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.

(Reformado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el



figura de la extinción de dominio ante la falta de eficacia en su aplicación; para tales efectos, se le dotó de mayor operatividad y funcionalidad.

Así, se precisó la naturaleza civil del procedimiento y su autonomía del procedimiento penal; se destacó que el procedimiento era sobre derechos reales o bienes incorporados al patrimonio de una persona y no sobre su eventual participación o responsabilidad en la comisión de ilícitos; se estableció la excepcionalidad de la figura a través de una enunciación limitada con relación a las investigaciones de ciertas conductas típicas: hechos de corrupción, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, trata de personas, encubrimiento y delitos en materia de hidrocarburos, petroquímicos y petrolíferos; se preservó la previsión en el sentido de que toda persona que pudiera ser afectada por un procedimiento de extinción de dominio, tenía a su disposición recursos legales para acreditar la procedencia legítima de sus bienes; y se estableció que la acción de dominio era propia del Ministerio Público, y que en su ejercicio le prestaría auxilio las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno.

decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

(Adicionado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)

"La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.

(Adicionado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)

"Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, encubrimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

(Adicionado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)

"A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento."



Y en el mismo decreto de reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve también se reformó la fracción XXX del artículo 73 constitucional³ para establecer de manera expresa la facultad del Congreso de la Unión para legislar en exclusiva en materia de extinción de dominio.

Además, en sus artículos transitorios,⁴ se le impuso la obligación de expedir la legislación nacional única en la materia, así como el régimen transitorio respectivo.

En ese tenor, a partir del día siguiente a la publicación de dicha reforma constitucional, las Legislaturas Locales dejaron de tener competencia para legislar en materia de extinción de dominio; y para legislar sobre aspectos orgánicos complementarios a la materia, se debía estar a lo que dispusiera la ley única correspondiente.

El Congreso de la Unión, en cumplimiento de su obligación, emitió la Ley Nacional de Extinción de Dominio, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el nueve de agosto de dos mil diecinueve.

Y de acuerdo con su régimen transitorio,⁵ la Ley Nacional de Extinción de Dominio entró en vigor al día siguiente de su publicación, es decir, el diez de agosto de

³ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

"XXX. Para expedir la legislación única en materia procesal civil y familiar, así como sobre extinción de dominio en los términos del artículo 22 de esta Constitución, y ..."

⁴ "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. El Congreso de la Unión, en un plazo de 180 días posteriores al inicio de vigencia de este decreto expedirá la legislación nacional única en materia de extinción de dominio."

"Tercero. La Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política (sic) los Estados Unidos Mexicanos, así como la legislación respectiva del ámbito local, seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente decreto."

"Cuarto. Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación federal y local referida en el artículo transitorio anterior, así como las sentencias dictadas con base en las mismas, no se verán afectados por la entrada en vigor del presente decreto, y deberán concluirse y ejecutarse conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio."

⁵ "Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se abroga la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes de extinción de dominio de las entidades federativas, y se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que se opongan a lo dispuesto en el presente decreto."



ese mismo año; momento a partir del cual se abrogaron la Ley Federal de Extinción de Dominio, así como las leyes de extinción de dominio estatales y se derogaron todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opusieran a lo dispuesto en ese decreto; por lo que se estableció un plazo no mayor de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del decreto (que feneció el catorce de enero de dos mil veinte) para que las Legislaturas Locales armonizaran su legislación.

Además, se indicó que los procesos de extinción de dominio iniciados con las leyes de la materia entonces vigentes tendrían que concluirse y ejecutarse conforme a las mismas, así como que las sentencias dictadas con base en éstas surtirían todos sus efectos jurídicos, mientras que las investigaciones en preparación de la acción de extinción de dominio debían continuarse con la nueva Ley Nacional de Extinción de Dominio.

Derivado de lo anterior, se pone de manifiesto que, si bien es verdad que las normas impugnadas se emitieron –el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete– en un momento en que el marco constitucional, legal y jurisprudencial, facultaba a los Estados para legislar en materia de extinción de dominio, no es menos cierto que esa facultad quedó superada a partir del quince de marzo de dos mil diecinueve, en que entró en vigor la reforma a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución Federal.

Misma circunstancia por la que la Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2018,⁶ en sesión de veintiuno de noviembre

"Tercero. En un plazo que no excederá de ciento ochenta días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de las entidades federativas deberán armonizar su legislación respectiva con el presente decreto."

"Cuarto. Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación de las entidades federativas, deberán concluirse y ejecutarse conforme a la legislación vigente al momento de su inicio; las sentencias dictadas con base en los ordenamientos que dejarán de tener vigencia a la entrada del presente decreto surtirán todos sus efectos jurídicos. Las investigaciones en preparación de la acción de extinción de dominio deberán continuarse con la presente ley."

⁶ Promovida por el subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, en contra del artículo 19 Ter, fracción XXII, de la Ley Orgánica de la Institución del Ministerio Público del Estado de Tlaxcala, adicionado por Decreto Número 131, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, el doce de abril de dos mil dieciocho, Tomo XCVII, Segunda Época, No. 1 Extraordinario.



de dos mil diecinueve;⁷ que se presentó bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández;⁸ así como la acción de inconstitucionalidad 14/2018,⁹ fallada en sesión de seis de febrero de dos mil veinte,¹⁰ que se presentó bajo mi ponencia; decretó el sobreseimiento de las respectivas acciones, en términos de la fracción II del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹ al tener por acreditada la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, del mismo ordenamiento legal;¹² es decir, por estimar que las correspondientes normas impugnadas dejaron de surtir efectos, al haber sido derogadas por la entrada en vigor de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, el diez de agosto de dos mil diecinueve.¹³

⁷ Por mayoría de 3 votos de la Ministra ponente, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y usted; en contra del voto del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y estando ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

⁸ Por mayoría de 3 votos de la Ministra ponente, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y usted; en contra del voto del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y estando ausente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

⁹ Promovida por el subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, en contra del artículo 35-Ter, fracción XXIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, contenido en el Decreto 376, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete.

¹⁰ Por mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, así como del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y usted; en contra del voto del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹¹ **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; ..."

¹² **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

¹³ **A. Acción de inconstitucionalidad 49/2018:**

"... la razón por la cual se afirma que la norma impugnada quedó derogada, obedece a que, de acuerdo con el régimen transitorio de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, a partir de su entrada en vigor –diez de agosto de dos mil diecinueve– quedaron derogadas todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opusieran a lo dispuesto en dicha ley.

"Ciertamente, la Ley Nacional de Extinción de dominio en sus artículos 1, fracción I, 2, fracciones VII, VIII, IX y XVI, 8, párrafo segundo, 240 y 241, fracción I, establecen:

Artículo 1. La presente ley nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:



En ese orden de ideas, y en congruencia con la postura que sostuve en dichos precedentes, considero que lo procedente en derecho era declarar el sobreseimiento de las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, en los términos expuestos en los párrafos anteriores.

No obstante, en razón de que me veo obligado por la mayoría a votar a favor de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, es que formulo el presente voto aclaratorio, a efecto de fijar mi postura al respecto.

"I. La extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las entidades federativas, según corresponda, en los términos de la presente ley; ..."

"**Artículo 2.** Para efectos de esta ley se entenderá por: ..."

"VII. Entidades federativas: Las partes integrantes de la Federación a que se refiere el artículo 43 de la Constitución;

"VIII. Fiscal: La persona titular de la Fiscalía General de la República o de la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de Justicia de las entidades federativas que correspondan;

"IX. Fiscalía: La Fiscalía General de la República o, según sea el caso, la Procuraduría General de Justicia o la Fiscalía General de Justicia de las Entidades Federativas respectivas;

"XVI. Ministerio Público: El Ministerio Público de la Federación o el Ministerio Público de las entidades federativas; ..."

"**Artículo 8.** ..."

"El ejercicio de la acción de extinción de dominio corresponde al Ministerio Público. ..."

"**Artículo 240.** Las fiscalías contarán con unidades especializadas en materia de extinción de dominio, con el objeto de lograr una mayor eficiencia en los procedimientos de extinción de dominio de los bienes destinados a éstos.

"Dichas unidades contarán con agentes del Ministerio Público que investigaran, ejercerán la acción de extinción de dominio e intervendrán en el procedimiento, en los términos de esta ley, los demás ordenamientos legales aplicables y los acuerdos que emita la persona titular de la fiscalía."

"**Artículo 241.** Las unidades especializadas tendrán por lo menos las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer las facultades y obligaciones referidas en esta Ley para el Ministerio Público; ..."

"160. De la lectura de los preceptos aludidos, se aprecia que el ejercicio de la acción de extinción de dominio corresponde a los agentes del Ministerio Público adscritos a las unidades especializadas en materia de extinción de dominio de la Fiscalía General de la República o, según sea el caso, de la Procuraduría General de Justicia o de la Fiscalía General de Justicia de las entidades federativas.

"161. De manera que resulta claro que la norma impugnada se opone a la Ley Nacional de Extinción de Dominio en el aspecto apuntado, pues la primera, dota a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, dependiente de la Procuraduría General de Justicia de esa entidad federativa, de la atribución de promover la extinción de dominio de bienes con las características ahí descritas; en tanto que la última, establece que corresponde el ejercicio de la acción de extinción de dominio a los agentes del Ministerio Público adscritos a las unidades especializadas en materia de extinción de dominio de la Procuraduría General de Justicia o la Fiscalía General de Justicia de las Entidades Federativas.

"162. Por lo tanto, como se adelantó, resulta que la porción normativa impugnada en esta instancia ha dejado de surtir efectos jurídicos, pues se actualiza la hipótesis que establece el artículo segundo transitorio de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, consistente en que a partir de su entrada en vigor, esto es, el diez de agosto de dos mil diecinueve, quedaron derogadas todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que se opongan a la misma.



B. En otro orden de ideas, en el apartado de la ejecutoria identificado como "Cuestión previa", se destaca lo siguiente:

I. En la acción de inconstitucionalidad 18/2010, el Pleno de la Suprema Corte reconoció que el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, tenía competencia para legislar en torno a la figura de la extinción de dominio, prevista en el artículo 22 constitucional.

"163. En consecuencia, al existir un acto legislativo por el que se derogó la norma impugnada por el accionante, esta Primera Sala considera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con el diverso 65 de la ley reglamentaria de la materia; por lo que en términos del numeral 20, fracción II, de la ley aludida, procede el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad.

"164. Lo anterior, además, porque la norma reclamada no tiene efectos retroactivos, ya que se refiere al procedimiento de extinción de dominio, el cual de conformidad con el artículo 22, párrafo tercero, constitucional, es de naturaleza civil y autónomo del penal, aunado a que, incluso, antes de que dicho precepto constitucional estableciera tal circunstancia, este Alto Tribunal determinó, como se precisó en el apartado respectivo, que si bien la extinción de dominio comparte una misma génesis con la materia penal, lo cierto es que se trata de un procedimiento diverso e independiente, que no se rige por las normas penales, ni puede ser catalogado como parte de la materia penal..."

B. Acción de inconstitucionalidad 14/2018:

"... la razón por la cual se afirma que la norma impugnada quedó derogada, obedece a que de acuerdo con el régimen transitorio de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, a partir de su entrada en vigor –diez de agosto de dos mil diecinueve– quedaron derogadas todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que se opusieran a lo dispuesto en dicha ley.

"La Ley Nacional de Extinción de dominio en sus artículos 1, fracción I, 2, fracciones VII, VIII, IX y XVI, 7o., 8o., párrafo segundo, 240 y 241, fracción I, establecen:

"**Artículo 1.** La presente ley nacional es reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de extinción de dominio, acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y demás instrumentos internacionales que regulan el decomiso, en su vertiente civil que es la materia de esta ley, vinculatorios para el Estado Mexicano. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular:

"I. La extinción de dominio de bienes a favor del Estado por conducto del Gobierno Federal y de las entidades federativas, según corresponda, en los términos de la presente ley; ..."

"**Artículo 2.** Para efectos de esta ley se entenderá por: ...

"VII. Entidades federativas: Las partes integrantes de la Federación a que se refiere el artículo 43 de la Constitución;

"VIII. Fiscal: La persona titular de la Fiscalía General de la República o de la Procuraduría General de Justicia o Fiscalía General de Justicia de las entidades federativas que correspondan;

"IX. Fiscalía: La Fiscalía General de la República o, según sea el caso, la Procuraduría General de Justicia o la Fiscalía General de Justicia de las entidades federativas respectivas; ...

"XVI. Ministerio Público: El Ministerio Público de la Federación o el Ministerio Público de las entidades federativas; ..."



- II. En decreto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, de catorce de marzo de dos mil diecinueve, se reformó la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución Federal, a efecto de dotar al Congreso de la Unión de competencia exclusiva para expedir la legislación única sobre la materia de extinción de dominio para fortalecer esa figura jurídica y que se garantizaran los principios de claridad y certeza a favor de quienes estuvieran sujetos a proceso de esa naturaleza.

"**Artículo 7.** La acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización, tales como:

"I. Bienes que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución;

"II. Bienes de procedencia lícita utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia;

"III. Bienes respecto de los cuales el titular del bien no acredite la procedencia lícita de éstos;

"IV. Bienes de origen lícito cuyo valor sea equivalente a cualquiera de los bienes descritos en las fracciones anteriores, cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material;

"V. Bienes utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo, y

"VI. Bienes que constituyan ingresos, rentas, productos, rendimientos, frutos, accesorios, ganancias y otros beneficios derivados de los bienes a que se refieren las fracciones anteriores.

"Los derechos de posesión sobre bienes que correspondan al régimen de propiedad ejidal o comunal, podrán ser objeto de extinción de dominio."

"**Artículo 8.** ...

"El ejercicio de la acción de extinción de dominio corresponde al Ministerio Público. ..."

"**Artículo 240.** Las fiscalías contarán con unidades especializadas en materia de extinción de dominio, con el objeto de lograr una mayor eficiencia en los procedimientos de extinción de dominio de los bienes destinados a éstos.

"Dichas unidades contarán con agentes del Ministerio Público que investigaran, ejercerán la acción de extinción de dominio e intervendrán en el procedimiento, en los términos de esta ley, los demás ordenamientos legales aplicables y los acuerdos que emita la persona titular de la fiscalía."

"**Artículo 241.** Las unidades especializadas tendrán por lo menos las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer las facultades y obligaciones referidas en esta ley para el Ministerio Público;

"II. Generar, recabar, analizar y consolidar información fiscal, patrimonial y financiera relacionada con hechos que pudieran estar vinculados con la comisión de algún delito; ..."

"De la lectura de los preceptos aludidos, se aprecia que el ejercicio de la acción de extinción de dominio corresponde a los agentes del Ministerio Público adscritos a las unidades especializadas en materia de extinción de dominio de la Fiscalía General de la República o, según sea el caso, de la Procuraduría General de Justicia o de la Fiscalía General de Justicia de las entidades federativas.

"Asimismo, se enuncia que la acción de extinción de dominio procederá sobre aquellos bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse, en particular, bienes que sean instrumento, objeto o producto de los hechos ilícitos, sin perjuicio del lugar de su realización; tales



- III. En el Diario Oficial de la Federación, de nueve de agosto de dos mil diecinueve, se publicó la Ley Nacional de Extinción de Dominio, en cuyo régimen transitorio se determinó, en lo conducente, que entraría en vigor el mismo día de su publicación, por lo que debían abrogarse las leyes federales y estatales que hasta entonces regían la materia; sin embargo, seguirían aplicándose en los procesos iniciados durante su vigencia.

como, los que provengan de la transformación o conversión, parcial o total, física o jurídica del producto, instrumentos u objeto material de hechos ilícitos a que se refiere el párrafo cuarto del artículo 22 de la Constitución; de procedencia lícita utilizados para ocultar otros bienes de origen ilícito, o mezclados material o jurídicamente con bienes de ilícita procedencia; bienes respecto de los cuales el titular del bien no acredite la procedencia lícita de éstos; los de origen lícito cuando no sea posible su localización, identificación, incautación, aseguramiento o aprehensión material; así como los utilizados para la comisión de hechos ilícitos por un tercero, si su dueño tuvo conocimiento de ello y no lo notificó a la autoridad por cualquier medio o tampoco hizo algo para impedirlo, y los que constituyan ingresos, rentas, productos, rendimientos, frutos, accesorios, ganancias y otros beneficios derivados de los bienes a que se refieren las fracciones anteriores.

"De manera que resulta claro que la norma impugnada se opone a la Ley Nacional de Extinción de Dominio en el aspecto apuntado, pues la primera dota a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, dependiente de la Procuraduría General de Justicia de esa Entidad Federativa, la atribución de promover la extinción de dominio de bienes con las características ahí descritas; en tanto que la última, establece que corresponde el ejercicio de la acción de extinción de dominio a los agentes del Ministerio Público adscritos a las unidades especializadas en materia de extinción de dominio de la Procuraduría General de Justicia o la Fiscalía General de Justicia de las Entidades Federativas.

"Aunado a que el precepto impugnado, artículo 35 Ter, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, no prevé todos los bienes respecto de los cuales procede la extinción de dominio, pues señala que sólo procede en contra de los bienes de sentenciados o imputados.

"Por lo tanto, como se adelantó, resulta que la porción normativa impugnada en esta instancia ha dejado de surtir efectos jurídicos, pues se actualiza la hipótesis que establece el artículo segundo transitorio de la Ley Nacional de Extinción de Dominio, consistente en que a partir de su entrada en vigor, esto es, el diez de agosto de dos mil diecinueve, quedaron derogadas todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, que se opongan a la misma.

"En consecuencia, al existir un acto legislativo por el que se derogó la norma impugnada por el accionante, esta Primera Sala considera que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19, en relación con el diverso 65 de la ley reglamentaria de la materia; por lo que en términos del numeral 20, fracción II, de la ley aludida, procede el sobreseimiento de la presente acción de inconstitucionalidad.

"Lo anterior, además, porque la norma reclamada no tiene efectos retroactivos, ya que se refiere al procedimiento de extinción de dominio, el cual, de conformidad con el artículo 22, párrafo tercero, constitucional, es de naturaleza civil y autónomo del penal, aunado a que –incluso– antes de que dicho precepto constitucional estableciera tal circunstancia, este Alto Tribunal determinó, como se precisó en el apartado respectivo, que si bien la extinción de dominio comparte una misma génesis con la materia penal, lo cierto es que se trata de un procedimiento diverso e independiente que no se rige por las normas penales, ni puede ser catalogado como parte de la materia penal.



IV. No obstante que la competencia constitucional para legislar en materia de extinción de dominio corresponde al Congreso de la Unión, la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México se expidió con anterioridad a la entrada en vigor del ordenamiento nacional, por lo que seguía en vigor hasta que se concluyeran y ejecutaran los asuntos iniciados durante su vigencia. Por tanto, era factible analizar la regularidad constitucional de los preceptos cuestionados.

Al respecto, en relación con la citada acción de inconstitucionalidad 18/2010, que sirvió de base para dar sustento a las consideraciones anteriores, no compartí el criterio mayoritario que sostuvo el Tribunal Pleno de la Suprema Corte,¹⁴ en el sentido de que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contaba con competencia para legislar en materia de extinción de dominio; e, incluso, formulé voto aclaratorio para justificar las razones de mi disenso.¹⁵

"Similares consideraciones sostuvo esta Primera Sala al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2018 ..."

¹⁴ **Respecto del punto resolutivo segundo:**

"Se determinó que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para legislar en materia de extinción de dominio, por mayoría de siete votos de los Ministros Cossío Díaz, con precisiones en cuanto a la necesidad de analizar las particularidades de cada delito, Luna Ramos, Franco González Salas, con precisiones en cuanto a la necesidad de analizar los casos particulares, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán. Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y presidente Silva Meza votaron en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto particular.

"El Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de once de febrero de dos mil catorce previo aviso a la presidencia."

¹⁵ En la sesión ordinaria celebrada el día dieciocho de febrero de dos mil catorce, el Pleno de este Alto Tribunal resolvió el asunto de referencia, declarando la validez de los artículos 25, último párrafo, 26 y 34, fracción I, de la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal.

Como una cuestión previa al análisis de fondo del asunto, el Tribunal Pleno resolvió que era necesario determinar si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tiene competencia para legislar en relación con la figura de extinción de dominio prevista en el artículo 22 de la Constitución Federal. En la votación correspondiente, siete Ministros votaron a favor de la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de extinción de dominio, respecto de lo cual yo manifesté mi voto en contra.

"El presente voto aclaratorio lo dividiré en dos partes. En la **primera**, expondré las razones de mi disenso en torno a la competencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de extinción de dominio. En la **segunda** parte, me apartaré de algunas de las consideraciones del estudio de fondo de la resolución que nos ocupa.

"I. Incompetencia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para legislar en materia de extinción de dominio.

"En mi opinión, la extinción de dominio requiere que el hecho ilícito del que el bien objeto de la acción, fue instrumento, objeto o producto, esté vinculado con la delincuencia organizada, atendiendo a la teleología de dicha institución, conforme lo que a continuación expongo:



"De la lectura de los procesos legislativos de reforma al artículo veintidós constitucional, que introdujeron la extinción de dominio, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, se desprende que el Constituyente Permanente implementó un paquete de reformas constitucionales dirigidas a combatir *cierto fenómeno de delincuencia*, al que denominó indistintamente, como '*crimen organizado*', '*organizaciones delictivas*', y '*delincuencia organizada*', y señaló que este fenómeno delincencial ha rebasado la capacidad de respuesta de las autoridades, y ha alcanzado un alto grado de *sofisticación, capacidad de operación, organización y equipamiento*, haciendo más complejo su combate, y creando un alto impacto social por los delitos que comete y por su condición de amenaza en contra del Estado.

"Asimismo, se manifestó en cuanto a que los procesos penales vigentes no son eficaces para afectar a la *delincuencia organizada* en su *patrimonio*. Lo cual es indispensable para debilitar su estructura, aumentar sus costos, reducir sus ganancias, dificultar su operación, y afectarlo de manera frontal.

"Señaló que, por regla general, los bienes que las bandas criminales utilizan para la comisión de los delitos no están a nombre de los procesados, y aun cuando sea evidente que se utilizan como instrumento para el delito o que son producto de las operaciones delictivas, debido a esa falta de relación directa con los procesados, el Estado no puede allegarse de ellos.

"Por lo anterior, se consideró necesario introducir la '**extinción de dominio**', como una figura jurídica novedosa, menos complicada en su aplicación, la cual no tuviera por objeto sancionar al responsable, sino que estuviera dirigida al apoderamiento de los bienes que las *bandas criminales* utilizan en la comisión de los delitos, para combatir de manera eficaz a la *delincuencia organizada*.

"En conclusión, la regulación de la figura de extinción de dominio tuvo por objeto adecuar las estructuras constitucionales y legales para combatir en forma eficaz al fenómeno delincencial que se denominó como '*delincuencia organizada*', al considerar que las figuras que existían con anterioridad eran insuficientes, como es el caso del aseguramiento, para el cual era necesario esperar la *declaratoria de responsabilidad penal* de los inculpados.

"El diseño de la estrategia para el combate del **crimen organizado**, es un eslabón en una cadena que el Constituyente ha seguido tejiendo. En las reformas constitucionales de dos mil ocho, se partió entre otras cosas, de la necesidad de unificar la legislación respectiva, para que el Estado sea más eficaz en la definición de las conductas delictivas y en el diseño de herramientas para su combate.

"Al aprobar las reformas correspondientes, el Constituyente Permanente fue claro al establecer que se requería *uniformidad en la legislación, así como en las estrategias y procedimientos a seguir, para lograr un combate eficaz a los delitos de que se trata.*

"Con base en lo anterior, estimo necesario distinguir entre los conceptos '*delincuencia organizada*' *lato sensu* y *strictu sensu*. Bajo el primer aspecto (*delincuencia organizada en sentido amplio*), me refiero a la existencia de un *fenómeno político criminógeno de carácter transnacional*, el cual, al atacar no sólo a la sociedad, sino a la estructura misma del Estado, se ha hecho merecedor de un tratamiento especial e integral, conformado por los rubros de prevención, investigación, procesamiento y ejecución, así como el diseño de mecanismos y estrategias de política criminal encaminados hacia su erradicación. Muestra de ello, es la creación de la propia Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, como una suerte de cuerpo normativo pluricompreensivo. Así, esta perspectiva amplia (*lato sensu*) del concepto delincuencia organizada, conforma propiamente una '*materia*' de regulación estatal con respecto a un fenómeno delincencial de gran trascendencia.

"Frente a dicha postura, debe decirse que se erige igualmente una diversa postura restringida o limitada (*strictu sensu*) de la delincuencia organizada, la cual, hace referencia específica a su naturaleza de '*tipo penal*', esto es, a su configuración dogmática como una conducta típica, antijurídica, culpable y punible, prevista en el artículo 16 constitucional, párrafo noveno y en la propia ley federal especial de la materia, en donde se define normativamente de la siguiente manera:

"... *Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia ...*'



"Dicho en otras palabras, considero que debemos partir de una diferenciación de la **delincuencia organizada** como fenómeno criminógeno en nuestro país, frente al diverso concepto normativo de tipificación de conductas y modalidades penalmente sancionables.

"Partiendo de este sutil, pero importante punto de diferenciación, queda claro que las menciones hechas en los procesos legislativos de la figura de la 'extinción de dominio', **no** deben estimarse limitadas a las conductas previstas en una ley penal formal y materialmente hablando, sino que *lato sensu* hacen referencia al diseño e implementación del régimen político criminal especial tendente al combate de dicho fenómeno delincencial, partiendo desde la prevención del mismo, hasta la ejecución de las penas impuestas por la comisión de este particular género delictivo.

"Nuestra propia Constitución Federal reformada el dieciocho de junio de dos mil ocho, vigente para aquellas entidades que hubieren hecho la 'Declaratoria' de aprobación e incorporación del régimen procesal de corte acusatorio y oral, está llena de ejemplos en torno a esta diferenciación del concepto de delincuencia organizada (*lato y stricto sensu o bien, como 'materia o tratamiento especial' y como figura dogmática jurídico penal*). Tal es el caso de las figuras de imprescriptibilidad del *Ius Puniendi* en esa materia –*investigación del delito*–; la constitucionalización de los testigos protegidos y colaboradores –*procesamiento del delito*– o bien, la imposibilidad de purgar las penas impuestas cerca del domicilio de los sentenciados (*ejecución de penas*).

"En ese tenor, debe concluirse que el término '**delincuencia organizada**' es pluriconceptual, puesto que, por una parte, se refiere al tipo penal establecido en la ley federal citada, y por otra parte, se refiere a la materia que tiene por objeto combatir al fenómeno delincencial a que se ha referido el Constituyente.

"Por consiguiente, si se toma en cuenta que la reforma constitucional que introdujo a la figura de la '*extinción de dominio*' formó parte de un paquete que –*además de introducir el sistema penal acusatorio*– incorporó un régimen especial para la regulación y tratamiento del fenómeno delictivo que el Constituyente Permanente denominó '*delincuencia organizada*', debe considerarse precisamente, que la *delincuencia organizada* se configura como una materia específica, que engloba a la *extinción de dominio*. Dicho en otras palabras, si el fenómeno criminológico de la 'delincuencia organizada' se erige como un género/continente con respecto del cual, el legislador constituyente pretendió implementar una serie de medidas o estrategias para su combate eficiente e integral, la figura de la **extinción de dominio** *in examine*, necesariamente es una especie/contenido de dicho fenómeno criminológico.

"De esta forma, respetuosamente me aparto de algunas afirmaciones realizadas por el Tribunal Pleno, las cuales, para efectos de determinar si la Asamblea Legislativa del Distrito Federal es o no competente para legislar en materia de *extinción de dominio*, parten de un análisis dogmático o tipológico de los delitos taxativamente contenidos en el propio artículo 22 constitucional (*delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas*), afirmando que con exclusión de la 'delincuencia organizada' reitero, vista como una simple descripción típica federalizada, dicho órgano legislativo local –*o el de cualquier otra entidad*– si estaría facultado para legislar en materia de extinción de dominio.

"Afirmación que respetuosamente **no** comparto, pues esa visión reduccionista es contraria al espíritu del legislador Constituyente no sólo al incorporar al orden jurídico a la extinción de dominio, sino contraria a la teleología misma de la reforma constitucional del dieciocho de junio de dos mil ocho, en la cual, reitero, se pretendió implementar todo un sistema especial de tratamiento para dicho fenómeno criminológico, destacando entre esas medidas, la extinción de dominio. De ahí que bajo la división del concepto 'delincuencia organizada' a que he hecho referencia, en su aspecto amplio o *lato sensu*, estimo que aparejada a la creación, implementación y operatividad de la extinción de dominio, necesariamente se encuentra aparejado el combate frontal y directo a la estructura económica de estas bandas criminales, con total y absoluta independencia de la específica tipología que se quiera adoptar (*delincuencia organizada, contra la salud, secuestro, robo de vehículos o trata de personas*), esto, al tratarse de un verdadero **objetivo constitucional específico** y no así de una mera



incorporación al Texto Constitucional de una definición dogmática, la cual, requiere para su consecución de varias herramientas legislativas integradas, cuya emisión encomendó el Constituyente en forma expresa al Congreso de la Unión.

"El Pleno de este Alto Tribunal ya se ha pronunciado en cuanto a que la Constitución Federal atribuye en forma exclusiva a la Federación la potestad para legislar en materia de delincuencia organizada, a partir de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, según se advierte del criterio de rubro: '**DELINCUENCIA ORGANIZADA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y LOS CONGRESOS LOCALES CONTABAN CON FACULTADES CONCURRENTES PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA (CON ANTERIORIDAD A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 18 DE JUNIO DE 2008)**'. '(1)

"Por otra parte, la regla de competencia aplicable al Distrito Federal, que conforme lo dispuesto en el artículo 43 de nuestra Carta Magna, es una entidad federativa, parte integrante del Estado Federal Mexicano, pero se distingue por ser la sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos, es que corresponde al Congreso de la Unión legislar en lo relativo al Distrito Federal, *salvo* en aquellas materias conferidas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, por delegación expresa; es decir, el cuerpo legislativo a nivel local correspondiente al Distrito Federal, sólo está facultado para legislar en aquellas materias que le han sido delegadas **expresamente**.

"Pues bien, el artículo 122 constitucional, apartado 'C', base primera, fracción V, enumera las facultades que han sido delegadas a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dentro de las cuales se puede observar que sólo la referida en el inciso h) puede tener cierta vinculación con la figura de extinción de dominio, al establecer que dicha Asamblea puede legislar en las *materias civil y penal*.

"Sin embargo, si la delincuencia organizada es una materia especializada, no puede encuadrarse en el ramo del derecho penal ni en el del derecho civil.

"En efecto, la **extinción de dominio es una figura jurídica híbrida**, que conjuga elementos del derecho penal, del derecho civil y del derecho administrativo.

"Al respecto, conviene resaltar que el propio artículo 22 constitucional que la regula, establece claramente que es un proceso jurisdiccional y '**autónomo del de materia penal**', por lo cual no es dable pretender catalogarla como una figura de derecho penal.

"Además, la finalidad de la extinción de dominio es distinta a la de los procesos penales. Éstos tienen por objeto *sancionar al responsable* en la comisión de un delito, mediante diversos tipos de penas, la principal, la pena privativa de libertad; mientras que la extinción de dominio no está interesada en determinar quién es el responsable en la comisión de los delitos, sino en privar a la *delincuencia organizada* (como fenómeno social delincencial) de sus bienes, y aplicarlos en favor del Estado.

"Por otra parte, si bien es cierto que la autonomía del proceso penal que le otorgó la Constitución a la acción de extinción de dominio, ha acercado su procedimiento a las reglas del proceso civil, no por ello puede afirmarse que se trata de una acción civil.

"La acción de extinción de dominio está necesariamente vinculada con la comisión de cinco tipos penales: delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro, robo de vehículos y trata de personas.

"Esto es, su origen está intrínsecamente vinculado con el derecho penal, y su naturaleza sancionadora no es propia del derecho civil, que como base del derecho privado, tiene por objeto regular intereses particulares.

"En efecto, la acción de extinción de dominio sólo la puede ejercer el Estado, no es accesible a los particulares. Su objeto tampoco persigue intereses particulares, sino que por el contrario, persigue intereses de orden público.

"El ejercicio de la acción de extinción de dominio, no se puede equiparar al ejercicio de una acción civil, en la que sólo estén involucrados intereses particulares, porque al ejercerla, el Estado no pretende hacer valer un derecho patrimonial propio, sino que ejerce una función pública, de naturaleza confiscatoria. Su pretensión consiste en extinguir el derecho de propiedad del titular afectado, para



apropiarse de la titularidad del bien objeto de la acción, para cumplir con una finalidad de orden público: *debilitar a la delincuencia organizada en sus recursos económicos*, y en caso de que el titular del bien haya sido un tercero con conocimiento del uso que la delincuencia organizada le estaba dando, sancionarlo por su negligencia en el cuidado de sus bienes, así como, destinar el bien a usos de utilidad pública.

"En este sentido, el hecho de que el *procedimiento* pueda seguirse conforme a las reglas de los procedimientos civiles, no significa que la extinción de dominio sea de naturaleza civil.

"Por último, el derecho administrativo tiene por objeto esencial regular las relaciones entre el Estado, como entidad soberana, y los particulares. Por ello, es en el marco del derecho administrativo que el Estado puede expropiar con fines de utilidad pública, y puede sancionar a los particulares cuando incurran en el incumplimiento de sus deberes, ya sea mediante la imposición de multas, la clausura de establecimientos, la terminación de permisos o concesiones, o la destitución e inhabilitación de funcionarios públicos, por mencionar sólo algunos ejemplos.

"En este sentido, podría afirmarse que la pretensión estatal al ejercer la acción de extinción de dominio, es muy similar a una de carácter administrativo; sin embargo, la extinción de dominio tampoco es puramente administrativa, porque no puede desvincularse de su relación con los tipos penales a los que se ha hecho referencia, ni tampoco puede desvincularse de su resultado, que consiste en la adquisición por parte del Estado, del derecho real de propiedad, como resultado de la sentencia que eventualmente le sea favorable.

"Por ello, se afirma que la extinción de dominio es una figura especializada, que involucra elementos del derecho penal, del derecho civil y del derecho administrativo, cuya esencia está dirigida a ser una herramienta eficaz en el combate a la **delincuencia organizada**.

"De manera que, no basta que la extinción de dominio contenga elementos del derecho civil y del derecho penal, y en consecuencia, se trate de una figura híbrida, para sostener la competencia de la Asamblea Legislativa para el Distrito Federal, puesto que, lo que determina su esencia no es que comparta elementos de estas disciplinas jurídicas, sino que forma parte de la 'materia de delincuencia organizada', respecto de la cual el Constituyente Permanente atribuyó *facultades legislativas exclusivas expresas* al Congreso de la Unión; lo que excluye la posibilidad de que se considere incluida dentro de las facultades de la Asamblea, ya que la Constitución no atribuye facultades concurrentes en la materia.

"Por lo anterior, considero que la Asamblea Legislativa para el Distrito Federal no cuenta con facultades para expedir la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, la cual es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, en los términos de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Federal, que lo faculta para legislar en materia de delincuencia organizada.

"Dicho criterio se refuerza si se toma en cuenta que la regulación de las figuras delictivas respecto a las cuales resulta procedente la aplicación de la acción de 'extinción de dominio' (*específicamente delincuencia organizada, delitos contra la salud, secuestro y trata de personas*), se encuentran reservadas para las autoridades legislativas federales.

"Por lo que respecta a las materias de secuestro y trata de personas, éstas a pesar de ser de '*competencia concurrente*' en su aplicación, tanto para la Federación, como para las entidades federativas, su regulación sustantiva se encuentra reservada para la autoridad legislativa federal –y no así local– al establecer que corresponde al Congreso de la Unión la expedición de las 'leyes generales' para dicho efecto.

"Lo mismo acontece con la materia de los delitos contra la salud, pues el señalado artículo 73, dispone que '*...El Congreso tiene facultad: XVI. ... Para dictar leyes sobre ... salubridad general de la República...*', en ese sentido, derivado de la reforma a la Ley General de Salud, los delitos contra la salud desde el año dos mil ocho, son de 'competencia concurrente' para su aplicación, empero, su regulación sustantiva no deja de ser federal, con base en lo establecido en la referida ley especial sanitaria.



No obstante, obligado por la mayoría, he votado a favor de la competencia estatal para legislar en materia de extinción de dominio; razón por la cual refrendo el voto aclaratorio que he externado anteriormente para fijar mi postura.

Ello, como lo hice en sesión plenaria de uno de septiembre de dos mil veinte, al resolver la controversia constitucional 169/2017.

"Asimismo, la Constitución prevé en forma expresa que la facultad para legislar en materia de '*delincuencia organizada*' corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión, lo cual debe entenderse aplicable, tanto al tipo penal respectivo, como *al fenómeno delictivo que se pretende combatir a través de la acción de extinción de dominio*.

"Consecuentemente, podemos advertir que en cuatro de los cinco delitos, respecto los cuales, hoy en día resulta procedente la figura de la '*extinción de dominio*', su regulación se encuentra expresamente reservada para la Federación.

"Ciertamente, la acción de extinción de dominio también procede en contra del delito de 'robo de vehículos', el cual no es de competencia exclusiva de la Federación.

"Sin embargo, dicha circunstancia no implica que las entidades federativas puedan legislar en materia de 'extinción de dominio' respecto de los bienes involucrados en el robo de vehículos, puesto que, como lo anticipé, de la interpretación sistemática y teleológica de los artículos 22 y 73, fracción XXI, constitucionales, así como de los procesos legislativos de la reforma constitucional publicada el dieciocho de junio de dos mil ocho, se desprende que la intención del Constituyente al regular la materia de 'extinción de dominio', fue atacar de manera frontal a la delincuencia organizada para su combate eficaz.

"En este sentido, la **extinción de dominio no es una sanción penal adicional** a las penas que se contienen en la legislación penal respecto del delito de robo de vehículos, ni respecto de cualquier otro delito, porque no se trata de una sanción penal. Se trata de un mecanismo ajeno e independiente del procedimiento penal, que no persigue castigar un delito específico, sino abatir la criminalidad de manera genérica.

"Por ello, no podría afirmarse válidamente, que por ser el robo de vehículos un delito del orden local, las legislaturas de las entidades federativas pueden legislar sobre extinción de dominio en relación con este delito en particular.

"Lo anterior, porque la ley penal y la ley que regula la extinción de dominio son legislaciones con objetos muy distintos. Al legislar sobre extinción de dominio no se modifica la regulación de uno o varios delitos en particular, sino que cada uno de ellos tiene ya impresa su naturaleza, el diseño de su tipicidad, así como las consecuencias de derecho que corresponden a su comisión.

"Lo anterior, en mi opinión, significa que la comisión del delito de *robo de vehículos* en el Distrito Federal, puede detonar el que *se ejerza* la acción de extinción de dominio, siempre y cuando existan indicios suficientes de que el delito ha sido perpetrado por la '*delincuencia organizada*', pues el ejercicio de esta acción debe ser excepcional, y únicamente emplearse como herramienta en el combate del fenómeno de la *delincuencia organizada*, y no para el combate de un robo de vehículos aislado.

"Por todo lo cual, si acorde a lo previsto en el artículo 73, fracción XXI, constitucional, corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión legislar en materia de *delincuencia organizada*, reitero bajo una perspectiva *lato sensu*, consecuentemente debe considerarse que el diseño e incorporación de cualquier estrategia tendiente a su combate, se trata de una facultad exclusiva de éste, por lo cual, concluyo que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no es competente para legislar en dicha materia ..."



Por las razones expuestas, es que respetuosamente me permito emitir el presente **voto aclaratorio**.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2010 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de septiembre de 2014 a las 9:45 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, página 386, con número de registro digital: 25243.

Este voto se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat en la acción de inconstitucionalidad 159/2017 y su acumulada 160/2017.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el diez de septiembre de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad 159/2017 y su acumulada 160/2017, promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos preceptos de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México.¹

Al analizar el **considerando cuarto**, denominado "*Causas de improcedencia*", durante la sesión surgió el debate sobre si la acción de inconstitucionalidad debía sobreseerse, en virtud de la reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve a los artículos 22 y 73, fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la emisión de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. Lo anterior, al presuntamente verificarse una cesación de efectos, prevista como causal de improcedencia en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²

La aludida reforma constitucional de dos mil diecinueve contiene un par de disposiciones transitorias del siguiente tenor:

¹ Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 17 de noviembre de 2017.

² "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

"**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; ..."



"**Tercero.** La Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del artículo 22 de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, así como la legislación respectiva del ámbito local, seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente decreto."

"**Cuarto.** Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación federal y local referida en el artículo transitorio anterior, así como las sentencias dictadas con base en las mismas, no se verán afectados por la entrada en vigor del presente decreto, y deberán concluirse y ejecutarse conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio."

Como puede observarse, el artículo tercero transitorio dice con claridad que las normas se mantendrían vigentes hasta en tanto el Congreso expidiera la legislación única en materia de extinción de dominio, cosa que sucedió el viernes nueve de agosto de dos mil diecinueve, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

El régimen transicional de la Constitución preveía también, en su artículo cuarto transitorio, que la nueva ley no afectaría los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con las legislaciones anteriores, sino que éstos se continuarían y culminarían con el régimen legal y constitucional vigente al momento de su inicio.

De esas consideraciones parecería desprenderse que esta acción de inconstitucionalidad, relativa a una ley que había quedado automáticamente abrogada al momento de expedirse la Ley General de Extinción de Dominio en dos mil diecinueve, debía sobreseerse. Es más, podría parecer que el considerando cuarto salvaguarda a cabalidad la certeza jurídica y la justicia constitucional de las personas que están ante procesos iniciados con la legislación recién abrogada; sin embargo, en mi opinión, esto no es del todo cierto, y la razón del presente voto aclaratorio es precisamente expresar las razones por las cuales considero que tales premisas son inexactas y que lastimarían los derechos de los justiciables.

Las leyes anteriores en materia de extinción de dominio **no han cesado sus efectos** para las personas que tienen procesos iniciados durante la vigencia de éstas, así que, si bien se encuentran abrogadas, no por ello han dejado de ser susceptibles de ser revisadas a la luz de este medio de control abstracto. Así que, toda vez que no han cesado del todo sus efectos, no se actualiza el supuesto de la fracción V del artículo 19 de la ley de la materia.

Una cosa es que las normas estén abrogadas, y otra distinta es que sigan produciendo efectos en la esfera jurídica de las personas que llevan procedimientos



conforme a éstas. La improcedencia prevista en la fracción V mencionada no se refiere a la abrogación de leyes generales, sino a la cesación de sus efectos. Aquí se siguen generando efectos, no importa si sólo es para un sector de personas (los sujetos a la ley abrogada).

Toda vez que se ha promovido una acción de inconstitucionalidad, ésta puede tener el efecto de modificar o enmendar ese cuadro jurídico que incide en los juicios preexistentes a efecto de que éstos no sean regidos bajo normas con vicios de inconstitucionalidad.

Es una situación excepcional el hecho de que, durante el trámite de una acción de inconstitucionalidad, se hayan abrogado las normas controvertidas. Sin embargo, ello no implica que este Máximo Tribunal debe dejar de analizar el marco normativo impugnado, pues, toda vez que la propia Constitución lo ha mantenido vivo para procesos preexistentes, éste sigue siendo general para dichas personas y sigue produciendo efectos jurídicos para éstas. Siendo así, **no han cesado sus efectos** y ésa es, justamente, la materia a analizar.

De negarse el trámite de la acción de inconstitucionalidad, se incurriría en una interpretación excesivamente rigorista que permitiría vicios de inconstitucionalidad que afectarían a quienes son partes en juicios bajo esa regulación, y que entonces tendrían, *en todo caso*, la única opción de promover juicios de amparo, con los costos económicos y de tiempo que esto pudiera ocasionarles. La justicia en esos casos podría estar distorsionada.

En el presente caso, por ejemplo, este Tribunal Pleno encontró inconstitucionales los artículos 2, fracción XVIII, y 5, párrafo segundo, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México. De haber interpretado de forma restrictiva la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, se podría haber causado una afectación a los justiciables que son partes en procesos regidos con esa ley. Les habríamos arrojado a ellos la carga de impulsar el análisis constitucional de las normas, siendo que siguen teniendo derecho a que ese marco normativo sea revisado bajo un control abstracto de constitucionalidad que se presentó en tiempo y forma.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 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 159/2017 y su acumulada 160/2017, promovidas por la Procuraduría General de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el diez de septiembre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 84/2017 y su acumulada 160/2017, en la que se analizó la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México (abrogada) y, entre otras cuestiones, se declaró la invalidez del artículo 2, fracción XVIII,¹ de dicha ley.

En relación con dicho tema, en el considerando sexto, el Tribunal Pleno determinó, por unanimidad de votos, que la norma en cuestión invadía la competencia del Congreso de la Unión para legislar sobre el tipo y sanción del delito de trata de personas, al señalar que, para los efectos de la ley local, por trata de personas se entendería "*el delito contemplado con esa denominación en los términos del Código Penal vigente en la Ciudad de México*". Ello, toda vez que a partir de la entrada en vigor de la Ley General para Prevenir, Sancionar, y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, el quince de junio de dos mil doce, es esta última la única que puede definir dicho delito.

Adicionalmente, en este mismo considerando la sentencia se ocupó de definir cuál era el marco normativo aplicable en el caso, toda vez que en la especie se impugnaron normas de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México, la cual fue publicada en noviembre de dos mil diecisiete, esto es, con anterioridad a la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXX, de dos mil diecinueve y de la entrada en vigor de Ley Nacional de Extinción de Dominio. Sobre este tema, el tribunal concluyó que de conformidad con lo dispuesto por el artículo transitorio tercero² de la citada reforma constitucional, la ley impug-

¹ **Artículo 2.** Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

"...

XVIII. Trata de personas: el delito contemplado con esa denominación en los términos del Código Penal vigente en la Ciudad de México; ..."

² **Tercero.** La Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, así como la legislación respectiva del ámbito local, seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente decreto."



nada debía ser analizada conforme al marco constitucional vigente al momento de su expedición, es decir, conforme al Texto Constitucional anterior a la reforma constitucional de catorce de marzo de dos mil diecinueve.

En este punto estuve de acuerdo con el sentido y las consideraciones de la sentencia, pues estimo que, efectivamente, **(I)** la constitucionalidad de las normas impugnadas en este caso debía estudiarse conforme al régimen constitucional en materia de extinción de dominio anterior a la reforma constitucional de catorce de marzo de dos mil diecinueve,³ y **(II)** el artículo 2, fracción XVIII, de la ley local impugnada efectivamente desconoce la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de trata de personas.

No obstante, decidí formular el presente voto concurrente, pues considero necesario exponer algunos argumentos adicionales para sustentar ambas conclusiones.

I. Marco constitucional aplicable

Como mencione, estoy de acuerdo en que la ley impugnada debe ser analizada a la luz del marco constitucional que regía la extinción de dominio *antes* de la reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve, pues la misma fue expedida con anterioridad a dicha reforma. Sin embargo, considero necesario hacer un par de precisiones al respecto.

En primer lugar, considero que, para justificar adecuadamente esta conclusión, en la sentencia se debió citar, además del artículo tercero transitorio, el **artículo cuarto transitorio** del decreto de reforma de dos mil diecinueve, así como el **artículo cuarto transitorio** de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. Lo anterior, pues es precisamente en dichos preceptos en donde se estableció que los procedimientos iniciados con base en las leyes expedidas con anterioridad a dicha reforma debían concluirse y ejecutarse conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio. El contenido de dichos preceptos es el siguiente:

³ La Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México entró en vigor el cinco de diciembre de dos mil dieciocho, en virtud del artículo tercero transitorio del decreto de expedición de dicha ley: **"Tercero.** *El presente decreto entrará en vigor el 5 de diciembre de 2018, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo transitorio décimo primero de la Constitución Política de la Ciudad de México, abrogándose en ese momento la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 08 de diciembre de 2008.*"



Transitorios del decreto de reforma constitucional de catorce de marzo de dos mil diecinueve.

"**Cuarto.** Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación federal y local referida en el artículo transitorio anterior, así como las sentencias dictadas con base en las mismas, no se verán afectados por la entrada en vigor del presente decreto, y deberán concluirse y ejecutarse conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio."

Transitorios de la Ley Nacional de Extinción de Dominio.

"**Cuarto.** Los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación de las entidades federativas, deberán concluirse y ejecutarse conforme a la legislación vigente al momento de su inicio; las sentencias dictadas con base en los ordenamientos que dejarán de tener vigencia a la entrada del presente decreto surtirán todos sus efectos jurídicos. Las investigaciones en preparación de la acción de extinción de dominio deberán continuarse con la presente ley."

Como puede observarse, el artículo cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional de catorce de marzo de dos mil diecinueve establece con toda claridad que los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación local vigente "*hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la legislación única*" en la materia, así como las sentencias dictadas con base en las mismas, "no se verán afectados por la entrada en vigor del [decreto], y deberán concluirse y ejecutarse conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio" –lo cual es reiterado en los transitorios de la Ley Nacional de Extinción de Dominio–.

Así pues, si se toma en consideración que por virtud del régimen transitorio de la citada reforma constitucional, las leyes federales y locales de extinción de dominio expedidas *con anterioridad* a la misma –como la que aquí se impugna– sólo resultan aplicables a los procesos iniciados *con anterioridad* a la expedición de la Ley Nacional de Extinción de Dominio⁴ (lo cual ocurrió el nueve de agosto de dos mil diecinueve), **es evidente que su constitucionalidad**

⁴ "**Tercero.** La Ley Federal de Extinción de Dominio, Reglamentaria del Artículo 22 de la Constitución Política los Estados Unidos Mexicanos, así como la legislación respectiva del ámbito local, seguirán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión expida la legislación nacional única en materia de extinción de dominio que ordena el presente decreto."



no puede ser analizada conforme al Texto Constitucional reformado en dos mil diecinueve, pues de lo contrario se desconocería el mandato previsto en el artículo cuarto transitorio –el cual, como se dijo, ordena que tales procesos se concluyan y ejecuten conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio, sin poder verse alterados por la reforma–.

Por lo demás, es importante resaltar que ésta no es la primera vez que la Suprema Corte se pronuncia sobre este tema. En efecto, en la **controversia constitucional 169/2017**,⁵ este tribunal analizó una reforma a la Constitución de Nuevo León en materia de extinción de dominio, la cual también había sido expedida previamente a la reforma constitucional de dos mil diecinueve, y llegó a la misma conclusión que aquí se señala –*esto es, que el parámetro de constitucionalidad aplicable debía ser vigente con anterioridad a la reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve*– **pero a partir precisamente de los artículos antes transcritos:**

"En los artículos transitorios de la reforma a la Constitución Federal de catorce de marzo de dos mil diecinueve se mandató que, hasta en tanto no se emitiera la ley nacional, seguiría vigente la Ley Federal de Extinción de Dominio y la legislación respectiva del ámbito local, así como que los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con fundamento en la legislación federal y local (y las sentencias ya dictadas) no se verían afectados por la reforma constitucional y se concluirían y ejecutarán conforme al orden constitucional y legal vigente al momento de su inicio.

"La Ley Nacional de Extinción de Dominio se publicó el nueve de agosto de dos mil diecinueve, entró en vigor al día siguiente y en sus artículos transitorios segundo a cuarto se dispuso que: ... los procesos en materia de extinción de dominio iniciados con la ley federal y la legislación de las entidades federativas deberían concluirse y ejecutarse conforme a la legislación vigente al momento de su inicio y que las sentencias dictadas con la legislación abrogada surtirán todos sus efectos jurídicos.

"... Siendo que el parámetro de regularidad en la presente resolución debe ser el artículo 22 de la Constitución Federal, previo a su reforma de catorce de marzo de dos mil diecinueve, pues éste es el que ampara la regularidad material del precepto reclamado en términos del transcrito artículo cuarto transitorio constitucional."⁶

⁵ Resuelta el primero de septiembre de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos.

⁶ Párrafos 374 a 378 de la controversia constitucional 169/2017.



En ese sentido, me parece que la conclusión a la que arribó el proyecto en este caso pudo haberse robustecido con las consideraciones de dicho precedente, lo que además habría dado mayor solidez y coherencia a la doctrina de este Alto Tribunal.

En otro aspecto, la sentencia refiere en los párrafos 44 y 69 que la ley impugnada se encontraba vigente en dos mil diecisiete, **lo cual es inexacto**. En efecto, si bien es cierto que la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México fue *publicada* el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, en el artículo tercero transitorio del decreto de expedición de la ley se dispuso que ésta entraría en vigor hasta el cinco de diciembre de dos mil dieciocho.⁷ Con todo, considero que tal imprecisión no altera el sentido del fallo, ya que en cualquier caso se trata de una ley que entró en vigor con anterioridad a la reforma constitucional de catorce de marzo de dos mil diecinueve.

II. Razones adicionales por las que el artículo 2, fracción XVIII, de la Ley de Extinción de Dominio para la Ciudad de México impugnado.

Como mencioné, estoy de acuerdo en que el artículo 2, fracción XVIII,⁸ impugnado, invade la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de trata de personas. Sin embargo, lo hago por las razones siguientes.

Para empezar, es importante notar que el precepto impugnado no establece propiamente un tipo penal o la pena del delito de trata de personas, ni regula su investigación o procesamiento; aspectos que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución y la Ley General para Prevenir, Sancionar, y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, están reservados a la Federación.⁹ Con todo, me parece que, al remitir al Código Penal vigente en la Ciudad de México para definir que se entenderá por "trata de personas" para efectos de la extinción de dominio, **el Congreso de la Ciudad de México se arrogó una competencia que le corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión**.

⁷ **"Tercero**. El presente decreto entrará en vigor el 5 de diciembre de 2018, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo transitorio décimo primero de la Constitución Política de la Ciudad de México, abrogándose en ese momento la Ley de Extinción de Dominio para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 08 de diciembre de 2008."

⁸ **"Artículo 2**. Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:

"...

"XVIII. Trata de personas: el delito contemplado con esa denominación en los términos del Código Penal vigente en la Ciudad de México;"

⁹ Sobre este tema véase, entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 26/2012, 54/2012, 12/2014, 1/2014 y 48/2015.



Efectivamente, desde mi punto de vista, la facultad exclusiva del Congreso de la Unión en esta materia no sólo impide a los Estados establecer delitos y sanciones en materia de trata de personas, sino que **también les obliga a observar la tipificación penal de la Ley General** para Prevenir, Sancionar, y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos a fin de determinar qué conductas o hechos ilícitos están sancionados penalmente bajo ese concepto **para otros efectos, incluso no penales** (tal y como sucedía en el caso de la extinción de dominio antes de la reforma constitucional de dos mil diecinueve).¹⁰

Así pues, el problema de la norma impugnada radica, a mi juicio, en que si bien no regula un aspecto directamente reservado a la Federación en materia de tipificación y sanción del delito de trata de personas –pues se refiere a la extinción de dominio–, la misma desconoce el régimen competencial previsto en el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General, **pues pierde de vista que a partir del quince de julio de dos mil once el único facultado para definir el tipo y las sanciones penales en dicha materia es el Congreso de la Unión**. Es por esta razón que considero que la norma impugnada resultaba efectivamente inconstitucional.

Por todas estas razones es que estuve de acuerdo con el sentido del fallo en este punto.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2015 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación del viernes 17 de abril de 2015 a las 9:30 horas*.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 14 de junio de 2021.

Este voto se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹⁰ Antes de la reforma constitucional de dos mil diecinueve, la extinción de dominio, si bien se consideraba una acción "autónoma" del derecho penal para efectos procesales, exigía la acreditación de un "hecho ilícito" conforme a su definición penal. Es decir, se requería comprobar al menos el "cuerpo del delito" conforme al tipo penal previsto en la legislación aplicable. Tesis 1a./J. 22/2015 (10a.), de título y subtítulo: "EXTINCIÓN DE DOMINIO. POR REGLA GENERAL, LA ACCIÓN RELATIVA ESTÁ SUJETA A QUE EL JUEZ DE LA CAUSA PENAL EMITA ALGUNA DECISIÓN EN LA QUE AFIRME QUE LOS HECHOS CONSIGNADOS ACREDITAN EL CUERPO DEL DELITO DE ALGUNO DE LOS ILÍCITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN II, CONSTITUCIONAL.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 17, Tomo I, abril de 2015, página 344. Registro digital: 2008881.



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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE DURANGO TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA.

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EN CONTRA DEL DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE EXPIDE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021, AL CONSTITUIR UNA NORMA GENERAL (DECRETO NO. 487 QUE EXPIDE LA LEY QUE CONTIENE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 27 DE DICIEMBRE DE 2020).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE CONTRA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE DURANGO, AL SER UN ACTO EMITIDO POR AUTORIDAD LEGISLATIVA QUE REÚNE LAS CARACTERÍSTICAS DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN E IMPERSONALIDAD.

V. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE DURANGO. LA MODIFICACIÓN AL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y AUTONOMÍA PROCESAL (INVALIDEZ DEL ANEXO XXXV DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021, EN LO CONCERNIENTE A LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE DURANGO).

VI. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

VII. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE DURANGO. SU TITULAR CARECE DE FACULTADES PARA MODIFICAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE



EGRESOS DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE ESA ENTIDAD (INVALIDEZ DEL ANEXO XXXV, EN LO CONCERNIENTE A LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE DURANGO, DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE CONMINA AL CONGRESO LOCAL A ANALIZAR Y DETERMINAR LO QUE EN DERECHO PROCEDA, RESPECTO AL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS PRESENTADO POR LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS ESTATAL (INVALIDEZ DEL ANEXO XXXV, EN LO CONCERNIENTE A LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE DURANGO, DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ANEXO XXXV, EN LO CONCERNIENTE A LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE DURANGO, DE LA LEY DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE DURANGO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 11/2021. COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE DURANGO. 29 DE NOVIEMBRE DE 2021. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIAS: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ Y EDITH GUADALUPE ESQUIVEL ADAME.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro, y



RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Demanda.** Mediante escrito presentado en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de enero de dos mil veintiuno, Marco Antonio Güereca Díaz, en su carácter de presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Poder Legislativo y del gobernador de ese Estado, por la emisión del "Decreto 486 que contiene la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021", así como del "Decreto 487 que expide la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021", publicados en el Periódico Oficial de esa entidad federativa de veintisiete de diciembre de dos mil veinte.

2. SEGUNDO.—**Artículos constitucionales que se estiman vulnerados.** En la demanda el promovente de la acción expresó que las normas impugnadas son violatorias de los artículos 1o., 16, 102, apartado B y 116, inciso II, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** La Comisión accionante expuso como conceptos de invalidez lo que a continuación se resume:

4. A. El Poder Ejecutivo carece de facultades para modificar la propuesta de presupuesto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango.

El presupuesto reclamado es inconstitucional porque el Poder Ejecutivo de la entidad, sin contar con facultades para ello, modificó la propuesta de presupuesto que presentó la accionante, la que le permite elaborar el artículo 22, fracción XXI de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango; esto es, en su anteproyecto solicitó la cantidad de \$35,000'000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional), y el Ejecutivo le restó la cifra de \$12,427'813.00 (doce millones cuatrocientos veintisiete mil ochocientos trece pesos 00/100 moneda nacional), por lo que envió una propuesta de \$22,572'187.00 (veintidós millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), lo cual resulta violatorio de la garantía de autonomía presupuestaria con que cuenta el órgano constitucional autónomo y del principio de legalidad, dado que el Ejecutivo Estatal solamente está autorizado para



agregarlo al anteproyecto general del Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2021 y entregarlo al Congreso para su discusión y aprobación, pero no tiene facultades para modificar la propuesta elaborada por el órgano constitucional autónomo.

5. Dicha disminución no solamente afecta la autonomía del órgano constitucional, sino que pone en riesgo la protección de los grupos en situación de vulnerabilidad, ya que con la crisis generada por la pandemia han aumentado las violaciones a derechos humanos cometidas contra los ciudadanos del Estado de Durango, por tanto, la afectación al presupuesto de la Comisión pone en peligro sus facultades de protección de derechos fundamentales; en otras palabras, el presupuesto asignado obstaculiza el cumplimiento de las funciones que está obligada a realizar en términos del artículo 102, en relación con el diverso 1o. de la Constitución Federal.

6. En los conceptos de invalidez cita como apoyo de sus argumentos, entre otras, la jurisprudencia P./J. 69/2006, de rubro:

"PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU TITULAR CARECE DE FACULTADES PARA MODIFICAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE ESA ENTIDAD."

7. B. Violación al procedimiento legislativo. El procedimiento legislativo que culminó con los ordenamientos reclamados viola el principio de seguridad jurídica que protege el artículo 16 de la Constitución General porque el Congreso Local omitió el examen y discusión de la iniciativa que contiene el proyecto Presupuesto de Egresos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango que, como requisito formal de validez que exige el artículo 130, fracción II, de la Constitución del Estado de Durango, en relación con el diverso 22, fracción XXI, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango. Además, no dio cumplimiento a lo previsto en el artículo 132 de esa Constitución Local, que establece que a solicitud del Congreso los titulares de los organismos autónomos deben concurrir a responder las preguntas relacionadas con los asuntos de sus respectivos ramos que se encuentren en discusión dentro de un proceso legislativo; esto es, el Presupuesto de Egresos de la Comisión Estatal de Derechos



Humanos de Durango se aprobó sin que fuera citada a responder las preguntas sobre éste.

8. Agrega que, si bien en la acción de inconstitucionalidad no se pueden reclamar omisiones legislativas, la improcedencia solamente aplica respecto de omisiones absolutas, empero, lo planteado es una violación al procedimiento legislativo porque el Congreso omitió discutir y analizar el anteproyecto de presupuesto elaborado por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango; por ende, el procedimiento en cuestión viola el principio de seguridad jurídica que protege el artículo 16 constitucional.

9. C. Violación al principio de autonomía presupuestaria. El presupuesto combatido en el que se autorizó para la Comisión actora la cantidad de \$17,572'187.00 (diecisiete millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional) no respeta los principios de legalidad y seguridad jurídica ni los artículos 116, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Federal; 82, fracción I, inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; y 3, 7, 64, 72, 82, fracción VI, 93, fracción I, 122, fracción II, 183, 187 y 189, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango porque la modificación y reasignación del presupuesto se realizó sin que el legislador tuviera facultades para ello, dado que a partir de la reforma a la Constitución Local, publicada el veintinueve de agosto de dos mil trece se eliminó la facultad del Congreso de modificar el Presupuesto de Egresos; esto es, el anterior artículo 55, fracción III, enumeraba las facultades del órgano legislativo y establecía como una de ellas la modificación del Presupuesto de Egresos, pero en la Constitución vigente el numeral 82, fracción I, inciso a), que regula éstas, únicamente señala que aprobará el presupuesto, pero ya no prevé la posibilidad de modificar.

10. En ese sentido, la suma autorizada de \$17,572'187.00 (diecisiete millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional) es menor a lo solicitado por la Comisión actora, lo que viola los principios de autonomía y de progresividad, dado que la accionante es un organismo constitucional autónomo que tiene a su cargo la tarea de defender a los ciudadanos del Estado de Durango ante las violaciones de derechos humanos cometidas en su perjuicio, así como emitir las recomendaciones correspondientes; por



tanto, para poder llevar a cabo esa labor se le atribuyó autonomía de gestión presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

11. En efecto, en ejercicio a su autonomía e independencia la Comisión elabora su proyecto de Presupuesto de Egresos y fija las remuneraciones de sus servidores públicos, lo cual debe ser aprobado por el Congreso Local con fundamento en los numerales 130, fracción II, de la Constitución Local y 22, fracción XXI, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos; o sea, propuso en su proyecto de presupuesto la suma de \$35,000'000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional), pero esa cifra se redujo en dos momentos sin motivación ni fundamentación, ya que el Ejecutivo le restó \$12,427'813.00 (doce millones cuatrocientos veintisiete mil ochocientos trece pesos 00/100 moneda nacional), por lo que dejó la cifra en \$22,572'187.00 (veintidós millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), pero después el Poder Legislativo disminuyó \$5,000'000.00 (cinco millones 00/100 moneda nacional), quedando el presupuesto en \$17,572'187.00 (diecisiete millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional).

12. D. Violación al principio de irreductibilidad presupuestaria. La reducción del 49% (cuarenta y nueve por ciento) del presupuesto solicitado es una intromisión a la competencia constitucional y a la autonomía presupuestal de la Comisión actora y una violación al principio de irreductibilidad presupuestaria que le es propia, el cual ha sido definido por la Suprema Corte en la jurisprudencia P./J. 70/2006, de rubro: "TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU PRESUPUESTO DE EGRESOS ESTÁ PROTEGIDO POR LA GARANTÍA DE IRREDUCTIBILIDAD, POR LO QUE NO PUEDE, VÁLIDAMENTE, FIJARSELE UNO CON MONTO INFERIOR AL APROBADO PARA EL EJERCICIO ORDINARIO ANUAL ANTERIOR."¹

13. Esto es, el presupuesto que la Comisión solicita no debe sujetarse a la discrecionalidad de otras autoridades; sin que ello signifique que se ignore la

¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXIII, mayo de 2006, P./J. 70/2006, página 1477, registro digital: 174954.



situación de crisis que a nivel mundial se ha presentado por la pandemia, pero precisamente por ello han aumentado las violaciones a los derechos humanos, por lo cual resulta grave que se debilite a la Comisión encargada de su protección; consecuentemente, la autoridad debe respetar la autonomía presupuestal de la Comisión ya que la insuficiencia afecta sus funciones.

14. Además, se está ante un presupuesto inconstitucional que para su emisión sólo se fundamentó en el artículo 189 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango.

15. CUARTO.—**Registro del expediente y turno de la demanda.** 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 acción de inconstitucionalidad con el número 11/2021; y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del proceso y la formulación del proyecto de resolución respectivo.

16. QUINTO.—**Admisión de la demanda.** El Ministro instructor dictó acuerdo el veintiocho de enero siguiente, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Durango para que rindieran sus respectivos informes; solicitó al Congreso Local enviara con el informe copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas cuya constitucionalidad se reclama, y al Poder Ejecutivo Estatal para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial que las contiene. De igual forma, dio vista a la Fiscalía General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en caso de así considerarlo, manifestara lo que a su esfera competencial convenga.

17. SEXTO.—**Acuerdos que tienen por rendidos los informes requeridos a las autoridades demandadas.** Según proveídos de trece de marzo y trece de abril, ambos de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes del Congreso y del Poder Ejecutivo del Estado de Durango y como exhibidas las documentales que acompañaron; ordenó dar vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal con copias de los informes, así como correr traslado con dichas documentales a las partes.



Dichos informes se tienen a la vista para la resolución de este asunto.

18. SÉPTIMO.—Pedimento de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento, tampoco expresó manifestación alguna.

19. OCTAVO.—Cierre de instrucción. Una vez cerrada la instrucción se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

20. 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,² toda vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango plantea la posible contradicción del "Decreto 486 que contiene la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021", así como del "Decreto 487 que expide la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021", frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

21. SEGUNDO.—Oportunidad en la presentación de la demanda. A continuación se explica que la demanda fue presentada dentro del plazo legal.

² Asimismo es pertinente tener como fundamento el artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado en el Diario Oficial de la Federación de siete de junio de dos mil veintiuno, que prevé lo siguiente:

"Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."



22. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ dispone que el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales, cuyo cómputo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó el ordenamiento impugnado; y si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

23. Ahora bien, las normas generales combatidas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Durango de veintisiete de diciembre de dos mil veinte, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad corrió del veintiocho de diciembre de dos mil veinte al veintiséis de enero de dos mil veintiuno.

24. Luego, si el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad se presentó en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veinticinco de enero de dos mil veintiuno, es claro que su presentación resultó oportuna.

25. TERCERO.—Legitimación de la parte promovente. Acto continuo se procede a analizar la legitimación de quien promovió la demanda de acción de inconstitucionalidad.

26. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ prevé que la acción de inconstitucionalidad puede

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

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

⁴ **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:

"...



ser promovida por los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por las Legislaturas.

27. En el caso, la demanda fue promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango quien, de conformidad con la porción constitucional precitada, cuenta con legitimación para promover el presente medio de control constitucional.

28. Además, la acción de inconstitucionalidad fue suscrita por Marco Antonio Güereca Díaz, en su carácter de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Durango, personalidad que acreditó con copia certificada del nombramiento aprobado por la LXVII Legislatura de esa entidad en sesión de treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete.

29. Asimismo, dicho funcionario cuenta con facultades para representar a ese organismo, en términos del artículo 22, fracciones I y IX, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango;⁵ por tanto, tiene legitimación para ser parte en este medio de control constitucional.

30. En consecuencia, ha quedado demostrado que quien promueve la presente acción de inconstitucionalidad está legitimado para demandar la invalidez de las normas impugnadas.

"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."

⁵ "**Artículo 22.** El presidente de la Comisión, tiene las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión, y en caso necesario, designar apoderado legal que le represente;

"...

"IX. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter estatal y municipal aprobadas por el Congreso Local, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, la Constitución Local y los tratados internacionales en que México sea Parte."



31. CUARTO.—Causales de improcedencia. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente y se examinan a continuación.

32. Las autoridades demandadas hicieron valer la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, en relación con el diverso 65 de la ley reglamentaria, ya que estiman que el Presupuesto de Egresos impugnado no tiene el carácter de norma general y, por ende, no es susceptible de combatirse en acción de inconstitucionalidad.

33. Así, el Congreso del Estado de Durango señaló que la aprobación del Presupuesto de Egresos es un acto formalmente legislativo por emanar del Congreso Estatal, pero materialmente administrativo atendiendo a su naturaleza intrínseca, ya que éste determina la aplicación de una regla general a un caso especial; por tanto, la Comisión accionante debió promover controversia constitucional y no este medio de control constitucional, según la jurisprudencia P./J. 24/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL."⁶

34. Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Durango aduce que el Presupuesto de Egresos no es una norma que trascienda a la esfera jurídica de los gobernados porque se trata de una disposición orientada al gasto público estatal, y es aplicable únicamente al interior de los organismos públicos; es decir, no tiene el carácter de norma general, abstracta e impersonal, requisitos que son indispensables para la procedencia de la acción.

35. La causa de improcedencia es infundada, dado que el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 12/2018⁷ y 31/2019⁸ determinó

⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo IX, abril de 1999, P./J. 24/99, página 251, registro digital: 194259.

⁷ Sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

⁸ Sesión de uno de julio de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.



que sí es posible impugnar el Presupuesto de Egresos en una acción de inconstitucionalidad ya que éste tiene el carácter de norma general.

36. En efecto, en dichos precedentes se estableció que el Presupuesto de Egresos constituye un acto legislativo que prevé y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo de tiempo determinado.

37. En el segundo de los precedentes, el Tribunal Pleno expuso la evolución del criterio que ahora prevalece, invocando tanto los precedentes como las tesis que de ellos derivaron para concluir que se está ante una nueva reflexión por la cual el Presupuesto de Egresos hoy en día se considera norma general y, por tanto, es combatible a través de acción de inconstitucionalidad.

38. Para esto también examinó el Presupuesto de Egresos cuestionado en ese precedente, enfatizando lo siguiente:

"En consecuencia, es evidente que esta Suprema Corte ya ha interpretado el artículo 105, fracción II, constitucional, estableciendo que la acción de inconstitucionalidad sólo procede en contra de normas formalmente legislativas y que cumplan a su vez los requisitos materiales de los que se ha conceptualizado como normas generales, con las excepciones y aclaraciones previamente explicadas.

"De acuerdo con lo expuesto esta Suprema Corte determina que la causal de improcedencia hecha valer es infundada, en virtud de que los decretos en cuestión constituyen normas generales, por tanto, la acción de inconstitucionalidad es procedente en contra de los Decretos Número LXVI/APPEE/0260/2018 I P.O. mediante el cual se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2019; y el Número LXVI/AUOBF/0227/2018 I P.O., por medio del cual se autoriza al Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda a que celebre los actos que requieran para formalizar la reestructura y/o el refinanciamiento de la deuda pública.

"...

"En efecto, por lo que hace a (sic) Presupuesto de Egresos es necesario indicar que éste se entiende como el acto legislativo que prevé y autoriza las



erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo de tiempo determinado.

"...

"En ese contexto, como ya se anunció, el Decreto Número LXVI/APPEE/0260/2018 I P.O. mediante el cual se expide el Presupuesto de Egresos del Estado de Chihuahua para el Ejercicio Fiscal 2019, es un acto que tiene la calidad de norma general, en virtud de que sus artículos tienen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, lo que se explica en principio, porque existe una interdependencia entre la recaudación, esto es, la Ley de Ingresos y la aplicación de éstos, la cual se lleva a cabo conforme a las hipótesis que contiene el propio presupuesto, entre otros, las distintas definiciones que plasma para su instrumentación en su artículo segundo; aunado a los alcances fijados respecto de cada uno de sus rubros, cuya redacción evidencia que se está ante supuestos que explican la forma en la que deben actuar las autoridades a quienes corresponde ejecutar el gasto.

"...

"La enumeración que antecede es solamente un ejemplo de los distintos artículos que demuestran la naturaleza de norma general que se atribuye al Presupuesto de Egresos; por ende, contrariamente a lo que aducen las autoridades demandadas, la acción de inconstitucionalidad sí es procedente en contra de decretos de esa naturaleza, pues sin tener la denominación de una ley, se trata de un acto emitido por autoridad legislativa y sus disposiciones, por su alcance, tienen las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, pues examinadas en forma integral, son lineamientos para el correcto y ordenado gasto público.

"Lo antedicho llevado al caso, conduce a desestimar la causal de improcedencia que se hizo valer en contra del presupuesto combatido y examinar los conceptos de invalidez que se hicieron valer en su contra.

"Cabe precisar que este criterio ya fue sustentado por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 12/2018, bajo la ponencia del Ministro José



Fernando Franco González Salas, en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho."

39. Consecuentemente, la acción de inconstitucionalidad sí es procedente contra disposiciones de esa naturaleza, pues se trata de un acto emitido por autoridad legislativa y tiene las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, pues examinado en forma integral, contiene lineamientos para el correcto y ordenado gasto público.

40. Según lo expuesto, la tesis a la que alude el Congreso del Estado de Durango se entiende superada con lo resuelto por este Pleno en las acciones de inconstitucionalidad mencionadas.

41. Asimismo, el Poder Ejecutivo expresó que la acción de inconstitucionalidad es improcedente porque en los conceptos de invalidez la Comisión actora sólo hace valer argumentos en torno a la invasión de su esfera competencial por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Durango, por las modificaciones a su proyecto de Presupuesto de Egresos; por tanto, lo que debió promover es controversia constitucional, cuyo objetivo es precisamente proteger la esfera competencial de los órganos del Estado.

42. La causal en cuestión es infundada, ya que es criterio de este Tribunal Pleno que este medio de control constitucional es procedente a pesar de que los argumentos planteados correspondan a la defensa de la autonomía presupuestal de la Comisión actora.

43. En efecto, al resolver la acción de inconstitucionalidad 116/2020,⁹ este Alto Tribunal desestimó esa causal de improcedencia apuntando que: "... De igual forma no asiste la razón a las autoridades cuando aducen que el problema sobre la supuesta invasión de competencias sólo puede analizarse en controversia constitucional. Esto es, sí es posible analizar el concepto de invalidez respectivo porque en todo caso constituye una violación indirecta a los principios de legalidad y seguridad jurídica, derechos fundamentales por exce-

⁹ Ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, sesión de veintiséis de noviembre de dos mil veinte.



lencia; aunado a que con fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal, los organismos protectores de derechos fundamentales están creados precisamente para vigilar el respeto de éstos, de ahí que el examen de argumentos como el indicado, tiende a proteger a esos órganos autónomos, con el consecuente beneficio para los gobernados que se entienden interesados en que se respeten aquellas garantías institucionales que a su vez protegen su carácter de órgano autónomo."

44. Así las cosas, cuando un órgano protector de derechos humanos impugna el presupuesto que le fue asignado, esto se traduce en una intromisión a su autonomía y, de vulnerarse ésta, se estaría afectando de manera indirecta su función constitucional y, desde luego, a los gobernados que acuden a esos órganos en defensa de los derechos fundamentales que les son propios.

45. Al no existir otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento aducido por las partes o que esta Suprema Corte advierta de oficio, se procede al estudio de los conceptos de invalidez.

46. QUINTO.—Precisión de la litis. En la demanda la accionante señaló como normas generales cuya invalidez reclama las siguientes:

47. a) "El Decreto 486 que contiene la Ley de Ingresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021"; y,

48. b) "El Decreto 487 que expide la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021."

49. Ahora, si bien se señalan como impugnadas tanto la Ley de Ingresos como la Ley de Egresos, su lógica obedece a que pertenecen a un paquete económico que atiende al gasto público del ejercicio fiscal aprobado, es decir, se establecen los montos que ingresarán al presupuesto del Estado y cómo es que se erogarán por los entes públicos; empero, de la lectura de los conceptos de invalidez se desprende que los argumentos se dirigen solamente a controvertir la constitucionalidad de la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el ejercicio fiscal 2021, en específico, el presupuesto asignado a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango;



en consecuencia, se tiene como norma general impugnada ese presupuesto, pero no la Ley de Ingresos.

50. También es importante mencionar que en los conceptos de invalidez la Comisión accionante señaló que el artículo 189, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango es contrario a lo previsto en el diverso 116, fracción II, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, que otorga a las Legislaturas de los Estados la facultad de aprobar el presupuesto anual; sin embargo, mediante auto de tres de marzo de dos mil veintiuno el Ministro instructor señaló que no ha lugar a dar trámite a la impugnación de ese precepto, dado que se publicó en el Periódico Oficial del Estado el quince de junio de dos mil diecisiete, por tanto, transcurrió en exceso el plazo de treinta días a que se refiere el artículo 60, párrafo primero, de la ley reglamentaria.

51. En ese contexto, será motivo de estudio exclusivamente el Decreto 487 que expide la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el ejercicio fiscal 2021, en el rubro relativo al presupuesto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango.

52. SEXTO.—Estudio de los conceptos de invalidez. En el primer concepto de invalidez la Comisión aduce que es inconstitucional el presupuesto reclamado porque el Poder Ejecutivo de la entidad, sin contar con facultades para ello, modificó la propuesta de presupuesto que presentó como órgano constitucional autónomo, esto es, la que le permite elaborar el artículo 22, fracción XXI, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango. Así, en su anteproyecto solicitó la cantidad de \$35,000'000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional) y el Ejecutivo le restó la cifra de \$12,427'813.00 (doce millones cuatrocientos veintisiete mil ochocientos trece pesos 00/100 moneda nacional), por lo que envió al Congreso Local una propuesta de \$22,572'187.00 (veintidós millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), lo que resulta violatorio del principio de autonomía presupuestaria con que cuenta el órgano constitucional autónomo y del principio de legalidad, dado que el Ejecutivo Estatal solamente está autorizado para agregarlo al anteproyecto general del Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2021 y entregarlo al Poder Legislativo para su discusión y aprobación, pero no tiene facultades para cambiar la propuesta elaborada por el órgano promovente de la acción.



53. Dicha disminución no solamente afecta la autonomía del órgano constitucional, sino que pone en riesgo la protección de los grupos en situación de vulnerabilidad, ya que con la crisis generada por la pandemia han aumentado las violaciones a derechos humanos cometidas contra los ciudadanos del Estado de Durango, por tanto, el monto del presupuesto pone en peligro sus facultades de protección de derechos fundamentales; en otras palabras, el presupuesto asignado obstaculiza el cumplimiento de las funciones que está obligada a realizar en términos del artículo 102, en relación con el diverso 1o. de la Constitución Federal; lo que apoya en la jurisprudencia P./J. 69/2006, de rubro: "PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU TITULAR CARECE DE FACULTADES PARA MODIFICAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE ESA ENTIDAD."

54. Al respecto, el artículo 102, inciso B, párrafos primero y quinto, de la Constitución General de la República prevé que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos; y que las Constituciones de los Estados establecerán y garantizarán la autonomía de esos organismos.¹⁰

55. A su vez, el párrafo quinto de la fracción II del diverso 116¹¹ constitucional indica que los organismos con autonomía reconocida en las Constituciones

¹⁰ **Artículo 102.**

"...

"B. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

"...

"Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos."

¹¹ **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.

"...



Locales deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuesto los tabuladores de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos y que estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados establezcan las disposiciones constitucionales y legales.

56. Por su parte, el artículo 130, párrafos primero, segundo y fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango¹² ordena que los órganos constitucionales autónomos tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, gozarán de autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; y que dentro de sus facultades está la de proponer el proyecto de presupuesto, el cual deberá incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones de sus servidores públicos, para que se integre en el Presupuesto de Egresos del Estado.

57. Relacionado con esa Constitución, la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango indica en su artículo 8 que la Comisión tendrá el presupuesto que anualmente se establezca en la Ley de Egresos correspon-

"Los Poderes Estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en sus Constituciones Locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

¹² **Artículo 130.** Los órganos constitucionales autónomos tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, gozarán de autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones; las leyes de su creación determinarán la integración y funciones de sus consejos, órganos directivos, consultivos o de gobierno, así como su estructura orgánica y funcionamiento. El Congreso del Estado, designará con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes, a los titulares de sus órganos internos de control, mismos que no serán reelectos.

"Los órganos constitucionales autónomos serán: La Comisión Estatal de Derechos Humanos, el Instituto duranguense de Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana y el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas, los cuales tendrán las facultades y obligaciones que expresamente les otorga esta Constitución y las leyes; así como las siguientes:

"...

"II. Proponer el proyecto de presupuesto, el cual deberá incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones de sus servidores públicos, para que se integre en el Presupuesto de Egresos del Estado."



diente, para lo cual, el Congreso del Estado considerará en su Presupuesto de Egresos las partidas suficientes para que cumpla con sus fines; así como que ejercerá libremente su presupuesto, ajustando el manejo de los recursos públicos a los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, para cumplir los objetivos a los que estén destinados, con observancia de las disposiciones legales aplicables en la materia, e informará al Congreso del Estado y a la entidad de auditoría superior, sobre su ejercicio presupuestal, en la forma y plazos que determinen las leyes.¹³

58. Del mismo ordenamiento, el artículo 22, fracción XXI,¹⁴ señala que el presidente de la Comisión tiene, entre otras facultades, la de elaborar anualmente el anteproyecto de Presupuesto de Egresos, remitiendo un tanto a la Secretaría de Finanzas y de Administración para su integración al presupuesto del Gobierno del Estado para el trámite de aprobación respectivo y otro tanto al Congreso del Estado, según lo ordenado en la legislación local aplicable, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros

¹³ **Artículo 8.** La Comisión tendrá el presupuesto que anualmente se establezca en la Ley de Egresos correspondiente, para lo cual, el Congreso del Estado considerará en su Presupuesto de Egresos las partidas suficientes para que la Comisión cumpla con sus fines.

"La Comisión ejercerá libremente su presupuesto, ajustando el manejo de los recursos públicos a los principios de legalidad, honestidad, eficacia, eficiencia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, para cumplir los objetivos a los que estén destinados, con observancia de las disposiciones legales aplicables en la materia, e informará al Congreso del Estado y a la entidad de Auditoría Superior, sobre su ejercicio presupuestal, en la forma y plazos que determinen las leyes."

¹⁴ **Artículo 22.** El presidente de la Comisión, tiene las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"XXI. Elaborar anualmente el anteproyecto de Presupuesto de Egresos, remitiendo un tanto a la Secretaría de Finanzas y de Administración para su integración al presupuesto del Gobierno del Estado para el trámite de aprobación respectivo y otro tanto al Congreso del Estado, todo ello conforme a lo establecido en la legislación local aplicable, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; deberá ser congruente con el plan estatal de desarrollo y los programas derivados de los mismos, e incluirá cuando menos lo establecido en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Durango.

"El anteproyecto propuesto deberá de contribuir a un balance presupuestario sostenible."



cuantificables e indicadores del desempeño; así como deberá ser congruente con el plan estatal de desarrollo y los programas derivados de los mismos, e incluirá cuando menos lo fijado en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Durango. Y en su último párrafo prevé que el anteproyecto deberá de contribuir a un balance presupuestario sostenible.

59. Por otro lado, en cuanto a las facultades del gobernador atinentes a su participación en el procedimiento de elaboración y aprobación del Presupuesto de Egresos, el artículo 98, fracción XXIV,¹⁵ de la Constitución del Estado de Durango regula las facultades y obligaciones de éste y, entre ellas, la de presentar al Congreso, a más tardar el treinta de noviembre de cada año, las iniciativas de ley de ingresos y la ley que contiene el Presupuesto de Egresos, que deberá incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, que deberán regir durante el año siguiente.

60. Por lo que toca al Congreso de la entidad, la misma Constitución Local prevé en sus artículos 82, fracción I, inciso a), 159 y 160,¹⁶ respectivamente,

¹⁵ "**Artículo 98.** Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado:

"...

"XXIV. Presentar al Congreso del Estado a más tardar el treinta de noviembre de cada año, las iniciativas de ley de ingresos y la ley que contiene el Presupuesto de Egresos, que deberá incluir los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, que deberán regir durante el año siguiente, dichas iniciativas deberán presentarse en los términos que disponga la legislación federal y local aplicable."

¹⁶ "**Artículo 82.** El Congreso del Estado tiene facultades para legislar en todo aquello que no esté expresamente establecido como atribución del Congreso de la Unión o alguna de sus cámaras; además tiene las siguientes:

"I. Hacendarias y de presupuesto:

"a) Aprobar anualmente a más tardar el quince de diciembre las leyes de ingresos del Estado y de los Municipios; así como la ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado, que deberá incluir los tabuladores desglosados de las percepciones de los servidores públicos. Si para un ejercicio fiscal éstas no se aprobaran, regirán los del ejercicio anterior, en los términos que dispongan la ley."

"**Artículo 159.** El Presupuesto de Egresos del Estado se determinará con base en resultados y estará sujeto a la evaluación del desempeño de las políticas públicas. Su aplicación se sujetará a un sistema de contabilidad armonizada y devengada.

"Los entes públicos adoptarán las normas de contabilidad gubernamental aplicables para el registro, emisión de información financiera y fiscalización de activos, pasivos, ingresos, egresos, deuda y patrimonio, en los términos que dispongan las leyes."



que el Poder Legislativo tiene, entre otras facultades, la de aprobar anualmente a más tardar el quince de diciembre las leyes de ingresos del Estado y de los Municipios; así como la ley que contiene el Presupuesto de Egresos que deberá incluir los tabuladores desglosados de las percepciones de los servidores públicos; que ese presupuesto se determinará con base en resultados y estará sujeto a la evaluación del desempeño de las políticas públicas y a un sistema de contabilidad armonizada y devengada; que los entes públicos adoptarán las normas de contabilidad gubernamental aplicables para el registro, emisión de información financiera y fiscalización de activos, pasivos, ingresos, egresos, deuda y patrimonio, en los términos que dispongan las leyes; y que en el manejo de los recursos públicos, los Poderes del Estado, los órganos constitucionales autónomos y los Municipios se ajustarán a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad, honradez y responsabilidad social para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

61. Igualmente es necesario apuntar que de las constancias que integran la acción de inconstitucionalidad se tiene que el veinte de octubre de dos mil veinte la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango presentó el oficio CEDHD/104/20 ante el secretario de finanzas y administración, que contiene el anteproyecto de Presupuesto de Egresos en el que solicitó la cantidad de \$35,000'000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional) correspondientes al gasto que requiere para hacer frente a sus actividades en el ejercicio 2021.

62. Asimismo, en la iniciativa de decreto que contiene la Ley de Egresos del Estado de Durango para el ejercicio fiscal 2021, que el Poder Ejecutivo presentó ante el Congreso del Estado, en su anexo II-A, en el rubro correspondiente a la Comisión actora, se incluyó una cifra distinta a la del anteproyecto que ésta presentó, esto es, contiene un importe de \$22,572'187.00 (veintidós millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), según el cuadro que se reproduce a continuación:

Artículo 160. En el manejo de los recursos públicos, los Poderes del Estado, los órganos constitucionales autónomos y los Municipios se ajustarán a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad, honradez y responsabilidad social para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."



Anexo II-A

Entidad federativa: Durango	
Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2021	
Clasificación administrativa-Dependencias y entidades	Importe
Comisión Estatal de Derechos Humanos	\$22,572'187

63. Finalmente, en el Decreto 487 que expide la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el ejercicio fiscal 2021, publicado en el Periódico Oficial de la entidad de veintisiete de diciembre de dos mil veinte, concretamente en el anexo XXXV, en el rubro de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se lee un presupuesto autorizado de \$17,572'187.00 (diecisiete millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional). A continuación, se reproduce el segmento respectivo de ese anexo:

Anexo XXXV

Entidad federativa: Durango				
Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2021				
Reasignaciones clasificación administrativa-Dependencias y entidades				
	Proyecto de Presupuesto	Reducciones	Reasignaciones	Presupuesto aprobado
Comisión Estatal de Derechos Humanos	22,572'187	5,000'000		17,572'187

64. Precisado lo anterior, debe decirse que el concepto de invalidez es fundado, ya que de las constancias referidas se acredita que, en efecto, el gobernador del Estado de Durango, sin contar con facultades para ello, modificó el anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Comisión actora, quien con base en las facultades que le otorgan los artículos 116, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal, 130 de la Constitución Local, así como 8 y 22, fracción XI, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, solicitó como presu-



puesto la cantidad de \$35,000'000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional); empero, en la iniciativa de Ley de Egresos que el Poder Ejecutivo envió al Congreso de la entidad incluyó una cifra distinta, la de \$22,572'187.00 (veintidós millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional) de donde es evidente que el Poder Ejecutivo llevó a cabo un acto carente de sustento normativo.

65. En efecto, dentro de la normativa que rige el procedimiento para la aprobación de la Ley de Egresos en el Estado de Durango, se tiene que el gobernador del Estado tiene como única facultad la de presentar al Congreso de la entidad la iniciativa de esa ley, la cual debe incluir no solamente la propuesta del propio Poder Ejecutivo, sino que tiene la obligación de incorporar aquella que deben elaborar los órganos constitucionales autónomos, como en el caso de la Comisión actora, quien tiene la facultad de elaborar anualmente el anteproyecto de Presupuesto de Egresos y remitirlo tanto a la Secretaría de Finanzas y de Administración para su integración al presupuesto del Gobierno del Estado, y otro tanto al propio Congreso.

66. Pero de la normativa ya descrita no se desprende atribución alguna del Ejecutivo Estatal para introducir modificaciones a lo que fue la propuesta de la Comisión actora, de ahí que se esté ante un acto carente de fundamento que provocó no sólo violación al principio de legalidad, sino también al de autonomía presupuestal que se reconoce para los órganos constitucionales autónomos.

67. Sobre el particular, es aplicable la jurisprudencia P./J. 20/2007, que a continuación se reproduce:

"ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de Poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desa-



rollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos Poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de Poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado Mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad."¹⁷

68. Esto es, la actuación que se denuncia respecto del gobernador del Estado es inconstitucional porque sin fundamento alguno modificó el anteproyecto de presupuesto de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, cuando este órgano por su naturaleza tiene la facultad de elaborar ese anteproyecto, para que sea éste el que tome en cuenta el Poder Legislativo de la entidad; empero, a pesar de que la intervención del gobernador se debe limitar a ser el conducto por el cual se haga llegar al Congreso el proyecto de presupuesto, su conducta no se constriñó a eso, sino que alteró el monto solicitado por la Comisión, lo que viola el principio de legalidad porque no existe norma que le permita ejecutar actos como el denunciado.

69. Sobre el particular, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 50/2000, que a continuación se reproduce:

¹⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XXV, mayo de 2007, P./J. 20/2007, página 1647, registro digital: 172456.



"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES. Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Pleno, Tomo XI, abril de 2000, página 813, jurisprudencia P./J. 50/2000, registro digital: 192076)

70. El acto inconstitucional del gobernador del Estado provocó que se violara también el principio de autonomía presupuestal que defiende la Comisión actora, ya que de la lectura al anexo XXXV se acredita que la cifra en que se basó el Poder Legislativo para la discusión y aprobación de la Ley de Egresos, en lo que toca al segmento que nos ocupa, fue la que se incluyó en la iniciativa enviada por el Ejecutivo, es decir, la de \$22,572'187.00 (veintidós millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional), lo que finalmente impactó en la suma aprobada, que incluyó otra reducción por \$5,000'000.00 (cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional) para quedar en \$17,572'187.00 (diecisiete millones quinientos setenta y dos mil ciento ochenta y siete pesos 00/100 moneda nacional).



71. Aquí cabe mencionar que no se desconoce que es el Congreso de la entidad quien tiene la facultad exclusiva de aprobar anualmente la ley que contenga el Presupuesto de Egresos del Estado; es a quien toca llevar a cabo la valoración definitiva de los recursos que quedarán plasmados en el presupuesto que apruebe. Sin embargo, en el caso, la valoración del Poder Legislativo partió de una base errónea porque atendió a la cantidad incluida por el gobernador y no a aquella que la Comisión propuso en su anteproyecto de presupuesto. De ahí la vulneración al principio de autonomía presupuestal, ya que sin desconocer que el Congreso de la entidad puede introducir reducciones y reasignaciones al anteproyecto de presupuesto, aquí lo que se demuestra es que partió de una cifra que ya reducía lo solicitado, pero también se evidencia que no existe dentro del procedimiento legislativo consideración alguna de por qué se basó en el monto incorporado por el gobernador y no por el que propuso la Comisión accionante.

72. Cabe hacer notar que en el dictamen elaborado por la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso de Durango, se expusieron diversos razonamientos sobre las cifras aprobadas, y que en buena medida se relacionan con las consecuencias económicas generadas por la pandemia para explicar tanto reducciones como reasignaciones; a pesar de esto, no hay ninguna explicación de por qué se utilizó la cifra que por concepto de presupuesto introdujo el gobernador para la Comisión actora, cuando lo que tenía que tomar en cuenta el Congreso era el anteproyecto de ésta. Prueba de ello es la lectura de ese dictamen que, a su vez, corresponde a lo explicado en los considerandos de la Ley de Egresos reclamada, los cuales se reproducen a continuación:

"Primero. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, en su artículo 78, fracción II, y 98 ,fracciones XXIII y XXIV, dispone que corresponde al Poder Ejecutivo la facultad para presentar iniciativas de ley o decreto, así como la obligación de presentar a más tardar el 30 de noviembre de cada año la iniciativa de la ley que contenga el Presupuesto de Egresos, así como las contribuciones necesarias para cubrirlo. El Presupuesto de Egresos del Estado, será el que se contenga en la Ley de Egresos que anualmente apruebe el Congreso Local y con base en él, se expresarán durante el periodo de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios previstos en los



programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen. La presente iniciativa de Ley de Egresos del Estado, contempla la asignación, ejercicio, control y evaluación del gasto público estatal, así como las normas tendientes a integrar de manera proyectiva, las erogaciones que el Poder Ejecutivo requiere para cumplir con sus obligaciones legales. Para la ejecución del gasto público, las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Estatal, deben, en términos legales, realizar sus actividades de acuerdo a lo establecido en los cuatro ejes rectores del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022, los cuales son: transparencia y rendición de cuentas, gobierno con sentido humano y social, estado de derecho y desarrollo con equidad; cada eje contiene los objetivos, estrategias y líneas de acción que rigen el desarrollo integral del Estado y de los que se derivan programas que tienen como propósito cumplir con los objetivos y metas previstas en el mismo, con base a la (sic) programación que ha sido aprobada. Los Poderes del Estado y organismos autónomos, deberán sujetarse a las disposiciones que regulan el gasto público de manera homóloga, cuidando, desde luego, que en el ejercicio de sus facultades no se contravengan los ordenamientos legales aplicables al ejercicio financiero del Estado.

"Segundo. De conformidad y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 82, fracción I, incisos 'a' y 'b' de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, corresponde al Poder Legislativo aprobar anualmente a más tardar el quince de diciembre la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado y decretar, en todo tiempo, las contribuciones que basten a cubrir los egresos del Gobierno Estatal conforme a sus obligaciones legales, previo análisis de la iniciativa correspondiente a la Ley de Egresos que presenta el Titular del Poder Ejecutivo y que tendrá vigencia en el Estado de Durango durante el ejercicio fiscal 2021.

"Tercero. En cumplimiento al artículo 30, fracción XXXV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Durango, el titular de la Secretaría de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado, debe comparecer ante el Poder Legislativo, a fin de exponer y compartir los aspectos más sobresalientes de las iniciativas de ley que envíe el titular del Poder Ejecutivo, relativas a los ingresos y egresos estatales que deberán tener vigencia en el ejercicio fiscal



2021. Asimismo, y en adelante a la mencionada comparecencia del titular de la Secretaría de Finanzas y de Administración, se exponen diversos motivos y explicaciones respecto de las políticas que la administración pública estatal instrumentará.

"Cuarto. Los suscritos coincidieron con el titular del Poder Ejecutivo, en que transitamos en un volátil entorno, económico y financiero global provocado principalmente por la prevalencia de la pandemia por el COVID-19, que han impactado en la calidad de vida y las finanzas de nuestro país y por supuesto con una desafortunada incidencia en nuestro Estado. El crecimiento económico global muestra una fuerte desaceleración de las economías a nivel mundial, estimándose aun varios escenarios para la recuperación económica, dependiendo de la evolución de la pandemia y la eventual creación de una vacuna o tratamiento efectivo, que permita levantar las restricciones sanitarias y reiniciar la dinámica de las naciones alrededor del mundo. En todo caso de nuestro país, observamos la caída del Producto Interno Bruto más significativa desde que se tiene memoria de sus registros con en -16% en el segundo trimestre de este año procediendo de una contratación del 4.5% en el primer trimestre. Las evaluaciones de los grupos financieros estiman que la contratación anual sería de 10.5% algo sin precedentes en la economía de México. En Durango perdimos más de 8,600 empleos formales y la afectación en la economía informal podría estimarse en más de 25,000 trabajadores afectados. En este entorno entonces, para nadie sería sorpresivo que la afectación económica además de la pérdida de vidas, ha incluido a gobiernos, empresas, y a cualquier organismo relacionado con actividades económicas, generando un elevado ambiente de incertidumbre.

"Quinto. El Estado de Durango ha sufrido recortes importantes de recursos federales desde hace algunos años en lo que respecta a los ingresos del Estado, para el próximo ejercicio fiscal, de acuerdo a las cifras del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2021 (PEEF 2021), se espera una reducción global de 323.5 millones de pesos la cual representa una disminución del 1.1.%, esto obedece a la caída de la aportación de varios Ramos, entre los que destaca una reducción del Ramo 28 Participaciones Federales equivalente a 5050.8 millones de pesos o bien un -4.2% respecto del aprobado el año anterior, estas cifras son pesos corrientes, por lo que además habría



que tomar en cuenta la inflación para determinar el impacto real en la hacienda estatal, la cual se estima en 3.0% para el próximo año, según los criterios generales de política económica 2021.

"Sexto. El gasto propuesto en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2021 se redujo un 24.25% en el capítulo de inversión pública respecto al monto aprobado para el 2020, lo que representa una reducción de 576.6 millones de pesos. Tal disminución restringe la prestación de bienes y servicios a la ciudadanía por parte del Gobierno del Estado y ésta se debe en gran medida a la reducción del flujo de los recursos federales para este concepto y la presión de gasto en otros sectores prioritarios en el Estado. En ese sentido, cabe señalar que de acuerdo al PPEF 2021, el Ramo 9 Comunicaciones y Transportes presenta una disminución del 39.6% equivalente a -669.6 millones de pesos. Es por ello, que la inversión en infraestructura que se ejecutará durante el próximo ejercicio está sustentada con los fondos contratados en el ejercicio 2020 a través del crédito de largo plazo.

"Séptimo. La Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los Municipios, en su artículo 6, establece la obligación de que el proyecto de Presupuesto de Egresos contribuya al logro de un balance presupuestario sostenible, por lo que en este ejercicio fiscal 2021 y a pesar de las severas dificultades del entorno, se ha logrado integrar un proyecto con balance presupuestario de recursos disponibles sostenible, que se alcanzan cuando al final del ejercicio fiscal y bajo el momento contable devengado, dicho balance sea mayor o igual a cero. Este logro fue posible gracias a un gran esfuerzo de la administración pública durante los últimos 4 años, ya que mediante medidas de austeridad y contención del gasto en los rubros de servicios personales y en los gastos de operación, así como un uso responsable y priorización del gasto, reestructuración de la deuda pública de largo plazo y el uso puntual de financiamientos de corto plazo, se consiguió atender todas las obligaciones del Gobierno del Estado, impulsar el desarrollo de la población y disminuir gradualmente el déficit financiero que se tenía.

"Octavo. Esta iniciativa que sustenta el presente, deriva de un profundo análisis del histórico del cierre del ejercicio de cinco años anteriores, de conformidad



con las leyes normativas en materia de contabilidad gubernamental y disciplina financiera, que ahora obliga a toda entidad federativa a presentar sus presupuestos de egresos tomando en cuenta la tendencia a implementar, actividades y herramientas objetivas que permiten apoyar las decisiones presupuestarias, las cuales incorporan consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos con la finalidad de mejorar la calidad del gasto, los bienes y servicios públicos y promover la transparencia y rendición de cuentas. Los principios sobre los cuales se sustenta la propuesta que se presenta, descansan primordialmente en la responsabilidad fiscal, entendida como la congruencia que debe existir entre el ingreso y el egreso; la rentabilidad social y el equilibrio regional, pues el gasto público debe privilegiar un máximo de beneficio social, tomando en consideración el contexto regional que caracteriza a nuestro Estado. En ese sentido, se busca mejorar las condiciones de vida de los habitantes de cada región y cada Municipio, en un marco de desarrollo sustentable que priorice servicios ambientales y mantenga una estabilidad que permita el desarrollo económico y el empleo, generando oportunidades de crecimiento, que permita reducir los desequilibrios regionales y abatir la pobreza. Para cumplir con tales propósitos es necesario tazar metas y objetivos claros, derivados de los estándares establecidos en la normativa estatal y federal. Por ello la iniciativa de Ley de Egresos, da cumplimiento cabal a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los Municipios y demás ordenamientos aplicables. Es importante destacar que en la iniciativa que se presenta, los objetivos de la política de gasto son planteados conforme a las exigencias legales, a fin de alcanzar un desarrollo económico programado y focalizado a sectores específicos, que favorezcan la creación de empleos mediante el fomento a áreas estratégicas de la industria y de servicios, en diferentes regiones del Estado; que permitan un avance generalizado y homogéneo de cada una de las regiones estatales, impulsando además líneas prioritarias de investigación que proporcionen soluciones a problemas específicos de la entidad con base en una coordinación entre el sector público y el productivo. El combate a la pobreza y la desigualdad social es posible con una mejora constante de la calidad de vida, por lo que es necesario hacer un uso eficiente de los recursos humanos y materiales con los que el Estado cuenta, que sean medibles en corto, mediano y largo plazo y que demuestren los logros que se pueden tener cuando se ha planificado correctamente la aplicación del pre-



supuesto, para llevar a cabo todas las acciones y obras que se desean. Un gobierno democrático es fruto de la madurez social, es por ello, que la participación política de sus habitantes, incluidas las expresiones de sus sociedad civil deberán ser los cimientos sobre los que se construya la legitimidad de su gobierno, la eficacia gubernamental y su certeza legislativa, tal participación garantiza que cualquier práctica o acción que dañe al Estado o alguno de los duranguenses, será fácilmente erradicada, logrando así fortalecer a la seguridad e impartición de justicia para un Durango en armonía, que contribuya a crear condiciones que promuevan el crecimiento económico y el desarrollo para todos, la participación democrática y los ideales políticos de cada duranguense harán posible el desarrollo de nuestro Estado.

"Noveno. Desde la entrada en vigor de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y su última reforma en enero de 2018, y con la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los Municipios, se establecieron los criterios que rigen los tres niveles de gobierno, con el fin de lograr su adecuada armonización. Con base a la normatividad que para tales efectos emite el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), sociedad y gobierno obtendrán diversos beneficios, en primer lugar se garantiza la transparencia y una mejor rendición de cuentas, al propiciar mayor exactitud en la medición de los resultados de la gestión fiscal, lo que permita contar con la información clara, oportuna, veraz y confiable, sustentada en criterios y principios armonizados, que permite mejorar la calidad de las decisiones para administrar las finanzas públicas, ya que al disponer de datos pertinentes es factible realizar con mayor oportunidad y confiabilidad el seguimiento a los resultados de la asignación de recursos. Este marco metodológico supone la revisión y reestructuración de los modelos contables a nivel nacional en base a los elementos técnicos y normativos emitidos en las reglas de operación, y que conjuntamente con la Ley de Disciplina Financiera de las entidades federativas y los Municipios, permiten estructurar la iniciativa de Ley del Presupuesto de Egresos del Estado con base en los resultados obtenidos, referenciada a los antecedentes históricos, lo que la hace confiable y totalmente apegada a normativa, pero sobre todo, apegada a la realidad del entorno estatal y nacional; recurriendo para ello a la evaluación del desempeño de las políticas públicas. El objetivo de esta iniciativa consiste en garantizar que los recursos públicos sean manejados por los distintos entes públicos siem-



pre ajustados a los principios de eficiencia, eficacia, economía, calidad, transparencia, imparcialidad, honradez y responsabilidad, con el fin de cumplir con la obligación que tienen todas las instancias de gobierno de satisfacer los objetivos sociales para las que fueron creadas. Anexo a la iniciativa de Ley de Egresos que se presenta para el ejercicio fiscal 2021, se incluyen las matrices de indicadores para resultados de los programas a ejecutar por dependencia y entidades del Poder Ejecutivo, especificando de dichos elementos programáticos son consecuencia de la etapa preparatoria y de diseño, que contempla el planteamiento de una problemática por solucionar, utilizando para ello la metodología de marco lógico, que permite expresar los programas de gobierno como matrices de indicadores para resultados. Además, se presentan las cédulas de los indicadores de desempeño que se van a utilizar durante el ejercicio 2021 siendo un gran paso para dar seguimiento cabal a las políticas públicas. A su vez la iniciativa de Ley de Egresos, se complementa con los siguientes anexos:

"...

"Décimo. De igual forma, y de conformidad con lo que establece el artículo 189 en su último párrafo de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública de la LXVII (sic) Legislatura tuvo a bien analizar el paquete económico que presentara el titular del Poder Ejecutivo Estatal, y en lo que respecta a la iniciativa que contiene la Ley de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2021, y atendiendo a las demandas de la ciudadanía duranguense, se realizaron reasignaciones a dicho Presupuesto de Egresos, incluyendo por lo tanto el anexo XXXV que contiene reasignaciones clasificación administrativa–dependencias y entidades y el anexo XXXVI reasignaciones al Presupuesto de Egresos.

"Por lo anteriormente expuesto y considerado, la Comisión que dictaminó, estimó, que, al cumplir con las disposiciones constitucionales y legales, la iniciativa, con las adecuaciones realizadas a la misma, es procedente: lo anterior, con fundamento en lo que dispone el artículo 189, último párrafo, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, en virtud de considerar que las mismas obedecen al mejoramiento de forma y fondo jurídicos.



"Con base en los anteriores considerandos, esta H. LXVIII Legislatura del Estado, expide el siguiente:

"Decreto No. 487 ..."

73. Así las cosas, la Ley de Egresos reclamada es resultado de actos violatorios de los principios de legalidad y de autonomía presupuestal, ya que el Ejecutivo no tiene atribuciones para modificar el anteproyecto de presupuesto de la Comisión actora; y el Legislativo tiene entonces la obligación de ejercer su facultad con base en lo que le propone el órgano constitucional autónomo y, en su caso, motivar si atiende o no a lo que le solicita éste, pero no decidir tomando en cuenta una suma introducida por una autoridad que carece de facultades para ello.

74. Este problema jurídico no es novedoso para el Tribunal Pleno, ya que al resolver la controversia constitucional 10/2005¹⁸ determinó como inconstitucional el acto del gobernador del Estado de Baja California que cambió el proyecto de Presupuesto de Egresos del entonces Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de esa entidad, por lo que declaró su invalidez.

75. Del precedente indicado derivó la jurisprudencia que a continuación se reproduce y que resulta aplicable por analogía:

"PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU TITULAR CARECE DE FACULTADES PARA MODIFICAR EL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE ESA ENTIDAD. El artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el principio de legalidad, conforme al cual las autoridades del Estado sólo pueden actuar cuando la ley se lo permite, en la forma y términos determinados en ella, principio que se retoma en el precepto 97 de la Constitución Política del Estado de Baja California, según el cual los funcionarios públicos no tienen más facultades que las que expre-

¹⁸ Ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, sesión de ocho de diciembre de dos mil cinco.



samente les otorgan las leyes. Ahora bien, si se atiende a que conforme a los artículos 22, segundo párrafo, y 27, fracción I, de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de dicho Estado, el Poder Judicial de la entidad formulará su propio proyecto de presupuesto, el cual lo presentará al titular del Poder Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Planeación y Finanzas para ser enviado al Congreso Local, y que de acuerdo con los preceptos 249, fracción XVII, y 253, fracción XXIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de esa entidad, son facultades exclusivas del Tribunal de Justicia Electoral aprobar el proyecto definitivo de su Presupuesto de Egresos y acordar que sea presentado al presidente del Tribunal Superior de Justicia del propio Estado, resulta evidente que el gobernador carece de facultades para modificar o reducir el proyecto de Presupuesto de Egresos presentado por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de la entidad, pues únicamente funge como conducto para hacer llegar dicho documento al Congreso Estatal." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Pleno, jurisprudencia P./J. 69/2006, Tomo XXIII, mayo de 2006, página 1476, registro digital: 175039)

76. Por las mismas razones puede decirse que existe violación al procedimiento legislativo respecto del principio de seguridad jurídica que debe regir, como lo reclama el promovente de la acción, porque finalmente el Congreso Local omitió el examen y discusión que contiene su proyecto de Presupuesto de Egresos que como requisito formal de validez exige el artículo 130, fracción II, de la Constitución del Estado, es decir, por virtud de esa regla, la Comisión está facultada para elaborar su proyecto de presupuesto, a fin de que sea incorporado al Presupuesto de Egresos del Estado; y la violación deriva entonces de que el Congreso al tomar en cuenta un proyecto no propuesto por la Comisión, desconoció la autonomía que le permite eso, responsabilizarse de la elaboración de su propio anteproyecto de Presupuesto de Egresos.

77. De acuerdo con lo expuesto, se tiene que la indebida intervención del Ejecutivo Local impactó en el procedimiento de aprobación de la Ley de Egresos combatida, pues la decisión del Congreso partió de una cifra no propuesta por el órgano constitucional autónomo.

78. En ese contexto, al resultar fundado lo aducido en el primer concepto de invalidez, ha lugar a declarar la inconstitucionalidad de la Ley que contiene



el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el ejercicio fiscal 2021, en su anexo XXXV, en específico, el presupuesto asignado a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango.

79. Como resultado de lo anterior, es innecesario emprender el estudio del resto de conceptos de invalidez, según la jurisprudencia que a continuación se reproduce:

"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." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, Tomo XIX, junio de 2004, P./J. 37/2004, página 863, registro digital: 181398)

80. SÉPTIMO.—Efectos. Los artículos 41, fracción IV y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁹ establecen que la sentencia debe contener la fijación de sus alcances y efectos, que se surtirán a partir de la fecha en que lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

81. Al haberse declarado la invalidez de la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango para el ejercicio fiscal 2021,

¹⁹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



en la porción ya apuntada, y para subsanar la inconstitucionalidad planteada, lo procedente es que el Poder Legislativo del Estado de Durango analice y determine lo que en derecho corresponda respecto al anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango para el ejercicio fiscal 2021, que contiene una cifra de \$35,000'000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional), para lo cual deberá determinar si es dable autorizar o modificar los recursos a lo aprobado originalmente; y, de estimar en uso de su facultad exclusiva, que autoriza recursos adicionales, deberá tomar las medidas indispensables para que se haga la transferencia efectiva de recursos a la Comisión actora.

82. Empero, si la decisión que adopte el Poder Legislativo se define en el sentido de no atender la propuesta presentada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, deberá motivar esa decisión como lo ordena el artículo 189, último párrafo, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, ya que aun cuando tiene facultad para variar el proyecto de Presupuesto de Egresos que sea sometido a su consideración, esto deberá efectuarse observando el principio de legalidad.

83. La declaratoria de invalidez decretada en esta sentencia surtirá efectos al momento de la notificación de sus puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Durango.

84. Cabe precisar que similares efectos fijó este Tribunal Pleno en las controversias constitucionales 10/2005 y 42/2006.²⁰

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del anexo XXXV, en lo concerniente a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango de la Ley de Presupuesto

²⁰ Ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, sesión de veintidós de agosto de dos mil seis.



de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto No. 487, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Durango, en los términos precisados en el considerando sexto y para los efectos fijados en el considerando séptimo de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y quinto, relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de la demanda y a la precisión de la litis.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación de la parte promovente. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández



en contra de la afirmación de que el presupuesto reclamado es una norma general, Ríos Farjat, Laynez Potisek en contra de la afirmación de que el presupuesto reclamado es una norma general, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causales de improcedencia. El Ministro González Alcántara Carrancá y la Ministra Esquivel Mossa votaron en contra. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del anexo XXXV, en lo concerniente a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, de la Ley de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto No. 487, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de diciembre de dos mil veinte. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de la Ministra y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que el Poder Legislativo del Estado analice lo que en derecho corresponda respecto del anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango para el ejercicio fiscal 2021 y resuelva si es dable autorizar o modificar los recursos a lo aprobado originalmente. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra. El Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

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, 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: 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Durango.

En relación con el punto resolutive 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, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno previo aviso a la presidencia.

Nota: Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 31/2019 y 116/2020 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y 28 de mayo de 2021 a las 10:33 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo I, agosto de 2020, página 1052, con número de registro digital: 29426; y Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 298, con número de registro digital: 29819, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 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 7 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 11/2021.

1. En sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar fundada la acción de inconstitucionalidad 11/2021 ante la invalidez de la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejer-



cicio fiscal 2021, en su anexo XXXV, en específico el presupuesto asignado a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango.

2. Presento este voto, ya que estoy en contra de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad. Por otra parte, no comparto en su totalidad las argumentaciones de los efectos de la declaratoria de invalidez.

I. Voto particular sobre la procedencia de la acción de inconstitucionalidad.

3. La mayoría de las Ministras y Ministros determinaron declarar infundada la causa de improcedencia relacionada con que el Presupuesto de Egresos impugnado no tiene el carácter de norma general y, por ende, no es susceptible de combatirse en acción de inconstitucionalidad. Ello en atención a que al resolver las acciones de inconstitucionalidad 12/2019 y 31/2019, el Tribunal Pleno determinó que sí era posible impugnar el Presupuesto de Egresos en una acción de inconstitucionalidad, ya que éste tiene el carácter de norma general, en virtud de que constituye un acto legislativo que prevé y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo de tiempo determinado.
4. Tal y como me posicioné al resolverse la acción de inconstitucionalidad 31/2019 que la resolución cita como precedente, considero que, por regla general, el presupuesto de egresos tiene una naturaleza de acto administrativo; sin embargo, estimo que, podría darse el caso que, dentro del presupuesto existieran normas susceptibles de ser conocidas a través de ese medio de control, debido a su generalidad, abstracción e impersonalidad. Por tanto, la determinación de si se está en presencia de una norma general, o no, deberá ser casuística. Me parece que ésta es la metodología más convincente, pues la determinación dependerá del análisis concreto del contenido de las disposiciones correspondientes, específicamente bajo el examen de sus características formales y materiales.
5. Ahora bien, en el presente asunto considero que no estamos frente a una norma general, toda vez que lo que se impugnó es el rubro correspondiente a la partida presupuestaria de la Comisión promovente, en específico, la disminución que realizó el Ejecutivo estatal al proyecto de presupuesto que se le envió, así como la posterior disminución por parte del Congreso Local. En ese sentido, se trata, más bien, de un acto de aplicación de normas que tiene como finalidad regir presupuestalmente a uno de los órganos constitucionales autónomos locales en un ejercicio fiscal determinado. Por tanto, en mi opinión, la acción era improcedente.



II. Voto concurrente sobre los efectos de la declaratoria de invalidez.

6. La mayoría de las Ministras y los Ministros determinaron que al haberse declarado la invalidez de la Ley que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Durango, para el ejercicio fiscal 2021, en su anexo XXXV, en específico el presupuesto asignado a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Durango, lo procedente era que el Poder Legislativo del Estado de Durango analizara y determinara lo que en derecho correspondiera respecto al anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Comisión promovente para el ejercicio fiscal 2021, que contiene una cifra de \$35'000,000.00 (treinta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional), para lo cual deberá determinar si es dable autorizar o modificar los recursos a lo aprobado originalmente; y de estimar en uso de su facultad exclusiva, que autoriza recursos adicionales deberá tomar las medidas indispensables para que se haga la transferencia efectiva de recursos a la Comisión actora.
7. Empero, si la decisión que adopte el Poder Legislativo se define en el sentido de no atender la propuesta presentada por la Comisión promovente, deberá motivar esa decisión como lo ordena el artículo 189, último párrafo, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango, ya que aun cuando tiene facultad para variar el proyecto de Presupuesto de Egresos que sea sometido a su consideración, esto deberá efectuarse observando el principio de legalidad.
8. Finalmente, la sentencia establece que la declaratoria de invalidez decretada surtirá efectos al momento de la notificación de sus puntos resolutivos al Poder Legislativo del Estado de Durango.
9. Al respecto, en específico, me separo de la obligación que se le impuso al Poder Legislativo Estatal de motivar su decisión conforme al artículo 189, último párrafo, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango. Ello, porque aun cuando considero que se debe presentar una motivación reforzada por parte del Poder Legislativo local en caso de separarse del presupuesto propuesto por la Comisión promovente, estimo que esto no es en atención al artículo referido, sino a la naturaleza autónoma de la Comisión actora.
10. En principio, se debe precisar que el artículo de mérito establece lo siguiente:

"Artículo 189. Aprobado el dictamen y recabadas las firmas de la mayoría de los diputados, el presidente de la Comisión dictaminadora instruirá al secretario general, para que lo remita a la Mesa Directiva para su trámite correspondiente.



"Recibido el dictamen, la mesa directiva procederá a declarar la publicidad del dictamen, para los efectos de su discusión en el Pleno.

"Si en el dictamen se efectúan modificaciones a la iniciativa, asunto o petición turnados para su estudio, la Comisión hará una exposición de los argumentos en que apoyó su decisión."

11. Así, en primer lugar, debo decir que, en mi opinión, el último párrafo de dicho artículo sólo obliga a la Comisión dictaminadora, pero no así al Pleno del Congreso, por lo que dicha porción normativa sería insuficiente para imponer la obligación que se decretó en la sentencia.
12. Ahora bien, considero que la resolución debió partir de la base de la naturaleza autónoma de la Comisión actora. En efecto, dicha autonomía implica que los órganos autónomos cuentan con una autonomía de gestión presupuestaria, la cual debe proteger que las asignaciones de los presupuestos deben tener como finalidad satisfacer la función constitucional de la Comisión actora, que detalla el artículo 102, apartado B, de la Constitución Federal. Por lo que, el Congreso Local tiene la obligación de presentar una motivación reforzada en caso de modificar el anteproyecto de presupuesto enviado por la Comisión, en la cual explique cómo la cantidad finalmente aprobada sería suficiente para cumplir con las finalidades que la Constitución Federal le imponen a la Comisión actora.
13. Por otra parte, considero que era procedente exhortar al Poder Ejecutivo y al Legislativo Local para que se abstuvieran de incurrir nuevamente en los mismos vicios de invalidez, como se ha hecho en otros asuntos en donde se declara la invalidez de normas de vigencia anual.¹

Nota: Las sentencia relativas a las acciones de inconstitucionalidad 12/2019 y 31/2019 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 13 de noviembre de 2020 a las 10:24 horas y 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 80, Tomo I, noviembre de 2020, página 333 y 77, Tomo I, agosto de 2020, página 1052, con números de registro digital: 29563 y 29426, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Véase, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 15/2021, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.



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. EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN 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. MULTAS. SON EXCESIVAS LAS QUE IMPIDEN INDIVIDUALIZAR SU MONTO CONSIDERANDO LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN, LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL INFRACTOR, LA REINCIDENCIA O CUALQUIER OTRO ELEMENTO RELEVANTE.

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

V. DELITOS DE DIFUSIÓN ILÍCITA DE IMÁGENES ÍNTIMAS EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA PREVISIÓN LEGAL QUE SANCIONA CON MULTA FIJA DE TRESCIENTOS DÍAS EL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN (UMA) A LA PERSONA QUE TRANSMITA, PUBLIQUE, O DIFUNDA IMÁGENES, SONIDOS O GRABACIONES DE CONTENIDO SEXUAL, QUE PUEDEN O NO CONTENER TEXTO, OBTENIDAS CON O SIN EL CONSENTIMIENTO DE LA VÍCTIMA, SIN AUTORIZACIÓN PARA SU DIFUSIÓN, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 187, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE INDICAN "Y MULTA DE TRESCIENTOS (SIC) DÍAS DEL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA DE ACTUALIZACIÓN", ASÍ COMO "Y LA SANCIÓN PECUNIARIA", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ].

VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE LA NORMA QUE ESTABLECE ANTE UNA AGRAVANTE DEL DELITO DE DIFU-



SIÓN ILÍCITA DE IMÁGENES ÍNTIMAS UNA SANCIÓN PECUNIARIA DE "HASTA UNA MITAD MÁS" A LA PENA DE ESA NATURALEZA QUE SE INVALIDÓ POR ESTABLECERSE EN UN MONTO FIJO (INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DEL ARTÍCULO 187, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y LA SANCIÓN PECUNIARIA", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

VII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR, A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 187, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE INDICAN "Y MULTA DE TRECIENTOS (SIC) DÍAS DEL VALOR DE LA UNIDAD DE MEDIDA DE ACTUALIZACIÓN", ASÍ COMO "Y LA SANCIÓN PECUNIARIA", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ, REFORMADO POR DECRETO NÚMERO 659, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA EL CATORCE DE ABRIL DE DOS MIL VEINTE].

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 208/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 28 DE OCTUBRE DE 2021. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA Y OMAR CRUZ CAMACHO.

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día veintiocho de octubre de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 208/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 187 del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí, publicado el catorce de abril de dos mil veinte en el Periódico Oficial de la entidad federativa, mediante Decreto 0659.



I. TRÁMITE

1. Presentación de la demanda y autoridades demandadas. El tres de agosto de dos mil veinte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, la "promovente" o la "Comisión") presentó acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

2. Conceptos de invalidez. La promovente argumenta que el artículo 187, párrafo primero, en la porción normativa "*y multa de trescientos (sic) días del valor de la Unidad de Medida de Actualización*", y párrafo tercero en la porción normativa "*y la sanción pecuniaria*", del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí, vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad de las penas.

3. Lo anterior, porque establece una multa fija de trescientos días del valor de la Unidad de Medida de Actualización, como una consecuencia jurídica por la comisión del delito de difusión ilícita de imágenes íntimas, la cual constituye una pena absoluta e inflexible que no permite un margen de apreciación para que los operadores jurídicos puedan individualizarla de manera casuística, atendiendo a la gravedad del ilícito y al grado de culpabilidad del sujeto activo. Es decir, que no señalan las bases suficientes para que la autoridad judicial la individualice.

4. La promovente insiste en que la norma impugnada prevé una sanción que no establece un límite mínimo y un límite máximo para su aplicación, lo que imposibilita al juzgador poder individualizarlo, tomando en cuenta factores como el daño al bien jurídico tutelado, el grado de reprochabilidad del sujeto activo, entre otros más.

5. Agrega que el cuántum de la pena no corresponde con la gravedad del delito ni con el grado de culpabilidad de la persona, toda vez que la multa consistente en trescientos días del valor de la Unidad de Medida de Actualización constituye una sanción fija e invariable aplicable a todos los casos y, además, excesiva, lo que da lugar a que se le considere como una pena inusitada precisamente por no contener un límite mínimo y un máximo de aplicación y, por tanto, viola los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Federal.



6. Añade que la inflexibilidad de la norma no permite que exista la proporcionalidad y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido, habida cuenta que el establecimiento de una cantidad fija impide que para su aplicación judicial se individualice entre un mínimo y un máximo.

7. Finalmente, considera que las razones anteriores resultan aplicables a la porción normativa "*y la sanción pecuniaria*", en virtud de que en el caso de que se cometan las agravantes que enuncia, la pena aumentará hasta una mitad, esto es, cuatrocientos cincuenta días del valor de la Unidad de Medida de Actualización, llevando implícitamente también la imposibilidad de individualizarla.

8. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí. El Poder Ejecutivo de la entidad federativa manifestó, por un lado, que son indiscutibles los actos, por lo que respecta a la promulgación y publicación del decreto impugnado. Por otro lado, que no advirtió en el código impugnado violaciones a derechos fundamentales.

9. Además, adjuntó a su informe un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad federativa, de catorce de abril de dos mil veinte, que contiene el Decreto 0659.

10. Informe del Congreso del Estado de San Luis Potosí. El Poder Legislativo de la entidad federativa señaló, por un lado, que está plenamente justificada la existencia de la norma de acuerdo con la exposición de motivos, en la que, esencialmente, se indicó que el propósito fue precisar el delito de difusión ilícita de imágenes íntimas, incrementar su sanción y tipificar sus modalidades, con el objetivo de otorgar al Ministerio Público una herramienta que le permita encuadrar una conducta reprochable a quien lo haya cometido.

11. Con la era tecnológica el fenómeno del "ciberacoso" ha adquirido presencia a nivel mundial. Se trata de una nueva forma de violencia que se investiga en los últimos años debido a los numerosos casos reportados y a la repercusión que tiene en la vida de las personas y en la sociedad, a través de las redes sociales o de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC's).



12. Por otro lado, en su opinión, no se establece una multa fija, porque se permite al juzgador individualizarla partiendo de una multa mínima de trescientos días del valor de la Unidad de Medida de Actualización, misma que podrá aumentar hasta una mitad más, de acuerdo con los supuestos previstos en las fracciones I a V del numeral impugnado. Por lo que hay dos extremos, una mínima y otra máxima que no puede sobrepasar la autoridad que aplicará la sanción y cuya individualización está sujeta a la motivación del caso concreto.

13. Agrega que para acatar el artículo 22 de la Constitución Federal no es necesario que el legislador prevea expresamente la gravedad de la falta, las condiciones económicas del infractor, los factores de reincidencia y todas las situaciones que rodean al infractor, debido a que ese deber le corresponde a la autoridad.

14. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. No formularon opinión en relación con el presente asunto.

15. Cierre de instrucción. Habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

16. 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),¹ de la Cons-

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

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

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

"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



titución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre un artículo del Código Penal del Estado de San Luis Potosí con lo dispuesto en la Constitución Federal.

III. OPORTUNIDAD

17. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se publicó la norma impugnada.

18. Al respecto, debe destacarse que a través de los Acuerdos Generales Números 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020, 13/2020 y 14/2020, emitidos por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **se declararon inhábiles** los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose a su vez el periodo de receso y **prorro-gándose la suspensión de plazos** entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.

aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; ..."

² "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; ..." Artículo vigente hasta el 7 de junio de 2021 y aplicable en términos del artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha.

³ **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."



19. Ahora bien, en los Acuerdos 10/2020 y 12/2020, en sus artículos primero, segundo, numerales 2 y 3, y tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad, **sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial de ese medio impugnativo.** Más bien se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieren sido promovidas por las partes.

20. Decisiones plenarias que se complementaron con el Acuerdo General Número 8/2020, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.

21. Atendiendo a lo anterior, si bien, en el caso, la norma impugnada fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí mediante decreto publicado el catorce de abril de dos mil veinte; **el plazo de treinta días naturales para la presentación transcurrió del tres de agosto al uno de septiembre de dos mil veinte.**

22. En ese sentido, la demanda se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de agosto de dos mil veinte; por tanto, cabe concluir que **su presentación resulta oportuna.**

IV. LEGITIMACIÓN

23. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional, la promovente cuenta con legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad porque plantea la posible contradicción entre la ley de una entidad



federativa y un derecho humano consagrado en la Constitución. Es decir, la Comisión argumenta que la norma impugnada transgrede el artículo 22 constitucional, porque permite la imposición de una multa excesiva al contener una cantidad fija.

24. La presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acudió a este Alto Tribunal en su carácter de representante legal, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11, en relación con el diverso artículo 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.⁴

25. La representación legal de la presidenta de la Comisión está prevista en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como en el artículo 18 del Reglamento Interno de la misma Comisión.⁵

26. En consecuencia, al ser la Comisión Nacional de los Derechos Humanos un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad en este supuesto y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe **reconocerse la legitimación activa** en este medio de control constitucional.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESIMIENTO

27. No se hicieron valer causas de improcedencia o de sobreseimiento por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del Estado de San Luis

⁴ La presidenta de la Comisión acreditó su personería con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República.

⁵ "**Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ... XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, ..."

"**Artículo 18.** (Órgano Ejecutivo). La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está 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."



Potosí y, por su parte, esta Suprema Corte tampoco advierte de oficio que se actualice alguna. Por tanto, se procede al estudio de los conceptos de invalidez formulados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

28. La Comisión estima que el artículo 187, párrafo primero, en la porción normativa "*y multa de trescientos (sic) días del valor de la Unidad de Medida de Actualización*", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, publicado en el Periódico Oficial del Estado el catorce de abril del dos mil veinte, vulnera los artículos 14 y 22 de la Constitución Federal, por tratarse de una sanción fija, invariable y excesiva, en contravención al principio de proporcionalidad de las penas, al no establecer un parámetro entre un mínimo y un máximo que permitan graduarlas. Debido a que limita el ejercicio del arbitrio judicial para su individualización porque a partir de esa norma, en todos los casos en que se cometa el delito, el Juez de manera invariable aplicará esa sanción económica sin considerar diversos elementos para su graduación.

29. Adicionalmente, la Comisión argumenta que las razones anteriores, también son aplicables a la porción normativa "*y la sanción pecuniaria*" del párrafo tercero del mismo precepto impugnado. Porque en el caso de que se cometan las agravantes que enuncia el precepto combatido, la pena aumentará hasta en una mitad, esto es, cuatrocientos cincuenta días del valor de la Unidad de Medida de Actualización, llevando implícitamente también la imposibilidad de individualizarla.

30. El texto del artículo impugnado del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí, es el siguiente:

"Capítulo IV

"Difusión ilícita de imágenes

(Reformado, P.O. 14 de abril de 2020)

"Artículo 187. Comete el delito de difusión ilícita de imágenes íntimas quien, transmita, publique, o difunda imágenes, sonidos o grabaciones de contenido



sexual, que pueden o no contener texto, obtenidas con o sin el consentimiento de la víctima, sin autorización para su difusión. Este delito se sancionará con una pena de tres a seis años de prisión y multa de trescientos (sic) días del valor de la Unidad de Medida de Actualización.

"Cuando la transmisión, publicación o divulgación a que se refiere el párrafo anterior, se haga a través de medios de comunicación o plataformas digitales, la autoridad competente ordenará a la empresa de prestación de redes sociales o medio de comunicación, a retirar inmediatamente el contenido.

"Aumentará la pena privativa de la libertad, y la sanción pecuniaria hasta en una mitad más, cuando:

"I. El delito sea cometido por la o el cónyuge, o por persona que esté, o haya estado unida a la víctima por alguna relación de afectividad, aún sin convivencia;

"II. La víctima fuese menor de edad o persona con discapacidad;

"III. Exista relación jerárquica derivada de relaciones laborales, docentes, domésticas, o de cualquier clase que implique subordinación entre la persona agresora y la víctima;

"IV. Se hiciera uso de la violencia física o moral, y

"V. La persona agresora sea servidor público, y utilice los medios o circunstancias que el encargo le proporcione.

"En el supuesto al que se refiere la fracción V de este artículo, además de la pena impuesta, la persona agresora será destituida e inhabilitada para ocupar cargo, empleo o comisión en el sector público de tres a seis años." (El subrayado es nuestro)

31. Como se puede advertir, la norma establece que las personas que cometan el delito de difusión ilícita de imágenes íntimas, esto es, quien transmita, publique, o difunda imágenes, sonidos o grabaciones de contenido sexual, que pueden o no contener texto, obtenidas con o sin el consentimiento de la



víctima, sin autorización para su difusión, será sancionado con una pena de tres a seis años de prisión y multa de trescientos días del valor de la Unidad de Medida de Actualización.

32. Posteriormente, establece que aumentará la pena privativa de la libertad y la sanción pecuniaria hasta una mitad cuando: **I)** sea cometido por el o la cónyuge o persona con quien haya estado unida a la víctima por alguna relación de afectividad; o **II)** si la víctima fuese menor de edad o persona con discapacidad; o **III)** exista relación jerárquica que implique subordinación entre la persona agresora y la víctima; **IV)** o si hiciera uso de la violencia física o moral; o **V)** si la persona agresora sea servidor público y utilice los medios que el encargo le proporcione.

33. En relación con un tema similar, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 155/2017 y su acumulada 156/2017, en sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte, analizó el artículo 295 del Código Penal para el Estado de Jalisco,⁶ publicado el once de noviembre de dos mil diecisiete.

34. Al respecto se determinó declarar la invalidez de diversas porciones normativas "y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización", así como en la parte que señala "y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública", por tratarse de sanciones fijas, invariables y excesivas, en contravención al principio de proporcionalidad de las penas, al no establecer parámetros mínimos y máximos que permitan graduarlas; limitando el ejercicio del arbitrio judicial para su individualización porque a partir de esas normas, en todos los casos en que se cometiera el delito, el Juez de manera invariable aplicará esas sanciones sin considerar elementos para su graduación.

35. Para la resolución de dicho asunto se destacó el artículo 22 de la Constitución Federal, específicamente, la prohibición expresa de la multa excesiva,

⁶ "Artículo 295. Se impondrá pena de uno a tres años de prisión y multa de cinco mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización a las personas que promuevan, subsidien o dirijan algunos de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en este ordenamiento, según la gravedad del daño ambiental causado y la inhabilitación definitiva para contratar con la administración pública."



además que toda pena deberá ser proporcional al delito que se sancione y al bien jurídico afectado.

36. Se indicó que, para que una multa no sea contraria al Texto Constitucional, deben establecerse en la ley elementos a partir de los cuales la autoridad facultada para imponerla tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia –en su caso– de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizada-mente la multa que corresponda. Así, la imposición de multas debe ser proporcio-nal a la infracción cometida, para lo cual deben considerarse diversos elementos como los mencionados; de lo contrario resultará excesiva.

37. Se destacó en ese precedente que el legislador en materia penal tiene libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas, antijurídicas y las sanciones pena-les, de acuerdo con las necesidades sociales del momento respectivo; pero al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de principios constitu-cionales, entre ellos, los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, para que la aplicación de las penas no sea contraria a los derechos humanos.

38. En dicho fallo, se calificó de fundado el argumento, en cuanto a que el artículo 295 del Código Penal para el Estado de Jalisco sí transgredía el artículo 22 constitucional, porque permitía la imposición de una multa excesiva al con-tener una cantidad fija. Es decir, impedía al juzgador determinar su monto de acuerdo a las circunstancias en que se cometió el ilícito, obligándolo a aplicar estrictamente la cantidad ahí indicada a todos por igual, a pesar de que, como se había mencionado, la previsión normativa debe permitir que la autoridad facultada para imponerla en cada caso determine su monto o cuantía tomando en cuenta elementos que permitan conocer, entre otros, la gravedad o levedad del hecho infractor para determinar de manera individualizada la multa que corresponda.

39. En esa línea, también se consideró que la porción normativa "*y la inha-bilitación definitiva para contratar con la administración pública*" no permitía que el operador jurídico graduara la pena; obligando a que el juzgador la impusiera



de manera fija, sin que pudiera ejercer su facultad de arbitrio para individualizarla, lo que daba lugar a la aplicación de esa sanción a todos por igual, de manera invariable e inflexible, no obstante que debiera atenderse, entre otros factores, al daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que se individualice entre un mínimo y un máximo, así como el grado de reprochabilidad atribuido al sujeto activo.

40. Asimismo, se sostuvo que no era obstáculo lo señalado en la exposición de motivos, ya que el Juez constitucional debe examinar la constitucionalidad de las leyes penales, analizando si existe proporción y razonabilidad suficientes entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido.⁷

41. En conclusión, en ese precedente, este Tribunal Pleno consideró que las sanciones previstas en el artículo 295 del Código Penal para el Estado de Jalisco, al no establecer un parámetro mínimo y máximo para su individualización, genera que no pueda existir proporción y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido, al no considerarse los elementos que la autoridad judicial debe tener en cuenta para su individualización, como son, además de la citada gravedad, el grado de culpabilidad del acusado, la naturaleza de la acción u omisión y los medios empleados para ejecutarla, la magnitud del daño y el peligro a que se expuso al ofendido, las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado, la forma de intervención, entre otros elementos más.

42. Es decir, en el precedente narrado se señaló que la previsión normativa controvertida imposibilitaba a que los Jueces y tribunales, al aplicar las sanciones, cumplieran con su obligación prevista entre otros, en el artículo 410 del Código Nacional de Procedimientos Penales y en los numerales 55, 56, 57, 58 y 59 del mismo Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco, que prevén los criterios para la individualización de las sanciones penales, indispensables para individualizar las sanciones atendiendo al caso en concreto a juzgar.

⁷ Tesis número P./J. 102/2008. Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599, con número de registro digital: 168878, de rubro: "LEYES PENALES, AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA."



43. Por tales razones, el Tribunal Pleno determinó invalidar el 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 tratar con la administración pública*", del Código Penal para el Estado de Jalisco.

44. Ahora bien, en el presente caso, el artículo 187 del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí, norma impugnada en esta acción de inconstitucionalidad, en su primer párrafo, establece que las personas que cometan el delito de difusión ilícita de imágenes íntimas, esto es, quien transmita, publique, o difunda imágenes, sonidos o grabaciones de contenido sexual, que pueden o no contener texto, obtenidas con o sin el consentimiento de la víctima, sin autorización para su difusión, será sancionado con una pena de tres a seis años de prisión y multa de trescientos días del valor de la Unidad de Medida de Actualización.

45. Asimismo, el párrafo tercero del mismo artículo impugnado establece que aumentará la pena privativa de la libertad y la sanción pecuniaria hasta una mitad cuando: **I)** sea cometido por el o la cónyuge o persona con quien haya estado unida a la víctima por alguna relación de afectividad; o **II)** si la víctima fuese menor de edad o persona con discapacidad; o **III)** exista relación jerárquica que implique subordinación entre la persona agresora y la víctima; **IV)** o si hiciere uso de la violencia física o moral; o **V)** si la persona agresora sea servidor público y utilice los medios que el encargo le proporcione.

46. Tal como se puede advertir, el precepto controvertido, específicamente, la multa de trescientos días del valor de la Unidad de Medida de Actualización, no establece un parámetro entre un mínimo y un máximo para su individualización, por lo que no puede existir proporción y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido, al no considerarse los elementos que la autoridad judicial debe tener en cuenta para su individualización, como son, además de la gravedad, el grado de culpabilidad del acusado, la naturaleza de la acción u omisión y los medios empleados para ejecutarla, la magnitud del daño y el peligro a que se expuso al ofendido, las circunstancias de tiempo, modo y lugar del hecho realizado, la forma de intervención, entre otros elementos.

47. Además, el establecimiento de esta sanción en los términos previstos impide que para su aplicación judicial se tomen en cuenta, entre otros factores, el daño al bien jurídico protegido, la posibilidad para que sea individualizada



entre un mínimo y un máximo, así como el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, lo que es violatorio del artículo 22 de la Constitución Federal.

48. Es decir, la previsión normativa impugnada imposibilita que los Jueces y tribunales, al aplicar la sanción pecuniaria, cumplan con la obligación prevista, entre otros, en el artículo 410⁸ del Código Nacional de Procedimientos Penales y en los numerales 74, 75, 76 y 77⁹ del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí, de individualizar las sanciones penales, atendiendo a criterios determinados.

⁸ **Artículo 410.** Criterios para la individualización de la sanción penal o medida de seguridad El tribunal de enjuiciamiento al individualizar las penas o medidas de seguridad aplicables deberá tomar en consideración lo siguiente: ..."

⁹ **Artículo 74.** Criterios de individualización

"El Juez, al dictar sentencia condenatoria, determinará la pena y medida de seguridad establecida para cada delito y las individualizará dentro de los límites señalados, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, tomando en cuenta:

"I. La naturaleza de la acción u omisión y los medios empleados para ejecutarla;

"II. La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro en que éste fue colocado;

"III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión del hecho realizado;

"IV. La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito; los vínculos de parentesco, amistad o relación entre el activo y el pasivo, así como su calidad y la de la víctima u ofendido;

"V. La edad, el nivel de educación, las costumbres, condiciones sociales, económicas y culturales del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena, se tomarán en cuenta, además, sus tradiciones y sistemas normativos, y lo que disponga la Ley de Justicia Indígena y Comunitaria del Estado de San Luis Potosí;

"VI. Las condiciones de salud físicas y psíquicas específicas en que se encontraba el activo en el momento de la comisión del delito;

"VII. Las circunstancias del activo y pasivo, antes y durante la comisión del delito, que sean relevantes para individualizar la sanción, incluidos en su caso, los datos de violencia, la relación de desigualdad o de abuso de poder entre el agresor y la víctima vinculada directamente con el hecho delictivo, así como el comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido, y

"VIII. Las demás circunstancias especiales del agente, que sean relevantes para determinar la posibilidad que tuvo de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.

"Para la adecuada aplicación de las penas y medidas de seguridad, el Juez deberá tomar conocimiento directo del sujeto; de la víctima u ofendido."

Artículo 75. Circunstancias particulares del ofendido

"No es imputable al acusado el aumento de gravedad proveniente de circunstancias particulares del ofendido, si las ignoraba inculpablemente al cometer el delito."

Artículo 76. Circunstancias personales y subjetivas

"El aumento o la disminución de la pena, fundados en las relaciones personales o en las circunstancias subjetivas del autor de un delito, no son aplicables a los demás sujetos que intervinieron en aquél. Son aplicables las que se funden en circunstancias objetivas, si los demás sujetos tienen conocimiento de ellas."



49. De los cuales destacan, por mencionar algunos, la naturaleza de la acción u omisión y los medios empleados para ejecutarla; la magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro en que éste fue colocado; las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión del hecho realizado; la forma y grado de intervención; los vínculos de parentesco, amistad o relación entre el activo y el pasivo, así como su calidad y la de la víctima u ofendido; la edad, el nivel de educación, las costumbres, condiciones sociales, económicas y culturales del sujeto activo, así como los motivos que lo impulsaron a delinquir; las condiciones de salud físicas y psíquicas específicas en que se encontraba el activo en el momento de la comisión del delito; la relación de desigualdad o de abuso de poder entre el agresor y la víctima, así como el comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido, entre otros elementos más; todos indispensables para individualizar la sanción atendiendo al caso en concreto a juzgar.

50. En tal sentido, específicamente por lo que hace a la multa prevista en el primer párrafo del artículo 187, como ya se dijo, para el delito de "difusión ilícita de imágenes íntimas", es inconstitucional y violatoria del artículo 22 de la Constitución Federal, porque no establece un mínimo y un máximo para que el juzgador pueda tener elementos para individualizarla, en relación con la responsabilidad del sujeto infractor, por lo que no puede existir proporción y razonabilidad suficiente entre su imposición y la gravedad del delito cometido.

51. En estas condiciones, lo procedente es declarar la invalidez del artículo 187, primer párrafo, en la porción normativa que indica "y multa de trescientos (sic) días del valor de la Unidad de Medida de Actualización.", del Código Penal

"Artículo 77. Racionalidad de la pena

"El Juez, podrá prescindir de la imposición de la pena privativa o restrictiva de la libertad o sustituirla por una menos grave o por una medida de seguridad, cuando la imposición resulte notoriamente innecesaria e irracional, en razón de que el agente:

"I. Con motivo del delito cometido, haya sufrido consecuencias graves en su persona;

"II. Presente senilidad avanzada, o

"III. Padezca enfermedad grave e incurable avanzada o precario estado de salud. En estos casos, la autoridad judicial tomará en cuenta el resultado de los dictámenes médicos y asentará con precisión, en la sentencia, las razones de su determinación.

"Se exceptúa la reparación del daño y la sanción pecuniaria, por lo que no se podrá prescindir de su imposición."



para el Estado de San Luis Potosí, reformado por decreto publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el catorce de abril del dos mil veinte.

52. Al resultar fundado el concepto de invalidez y tener como consecuencia la invalidez de esa porción normativa combatida, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos propuestos por la Comisión en cuanto a que vulneran el derecho a la seguridad jurídica, pues no variaría la conclusión alcanzada.

53. Sirve de apoyo a lo anterior el criterio número P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."¹⁰

VII. EFECTOS

54. Los artículos 41, fracción IV, 42, párrafos primero y tercero, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicables en términos del numeral 59 de la propia ley, establecen que las sentencias deben contener la fijación de sus alcances y efectos, que éstos se surtirán a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

55. Tomando en cuenta que en esta resolución se declaró la invalidez del artículo 187, primer párrafo, en su porción normativa "y multa de trescientos (sic) días del valor de la Unidad de Medida de Actualización.", del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí, de la cual depende la validez de la porción normativa "y la sanción pecuniaria" del tercer párrafo del mismo precepto legal, debe extenderse la invalidez a esta última porción normativa, precisamente porque su validez depende de la norma invalidada.¹¹ Ello, porque desapareció

¹⁰ Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, con número de registro digital: 181398.

¹¹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...



la cantidad que debía tomarse en cuenta para ser aumentada hasta en una mitad más.

56. Ahora bien, el texto del artículo 187 del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí, sin considerar las porciones normativas impugnadas, queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 187. Comete el delito de difusión ilícita de imágenes íntimas quien, transmita, publique, o difunda imágenes, sonidos o grabaciones de contenido sexual, que pueden o no contener texto, obtenidas con o sin el consentimiento de la víctima, sin autorización para su difusión. Este delito se sancionará con una pena de tres a seis años de prisión.

"Cuando la trasmisión, publicación o divulgación a que se refiere el párrafo anterior, se haga a través de medios de comunicación o plataformas digitales, la autoridad competente ordenará a la empresa de prestación de redes sociales o medio de comunicación, a retirar inmediatamente el contenido.

"Aumentará la pena privativa de la libertad hasta en una mitad más, cuando:

"I. El delito sea cometido por la o el cónyuge, o por persona que esté, o haya estado unida a la víctima por alguna relación de afectividad, aún sin convivencia;

"II. La víctima fuese menor de edad o persona con discapacidad;

"III. Exista relación jerárquica derivada de relaciones laborales, docentes, domésticas, o de cualquier clase que implique subordinación entre la persona agresora y la víctima;

"IV. Se hiciera uso de la violencia física o moral, y

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones 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. La persona agresora sea servidor público, y utilice los medios o circunstancias que el encargo le proporcione.

"En el supuesto al que se refiere la fracción V de este artículo, además de la pena impuesta, la persona agresora será destituida e inhabilitada para ocupar cargo, empleo o comisión en el sector público de tres a seis años."

57. En esas condiciones, dado que los preceptos invalidados se tratan de normas de carácter penal que prevén un tipo penal y las sanciones respectivas, en términos de los citados artículos de la ley reglamentaria de la materia, la resolución tendrá efectos retroactivos a la fecha en que dichas normas entraron en vigor,¹² esto es el quince de abril de dos mil veinte, en beneficio de todos los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.

58. Es de apoyo a lo anterior, el criterio número P/J. 104/2008, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA DAR EFECTOS RETROACTIVOS A LA SENTENCIA QUE DECLARE LA INVALIDEZ DE NORMAS LEGALES EN MATERIA PENAL."

59. Esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

60. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de San Luis Potosí, así como a los Tribunales Colegiado en Materia Penal y Unitario del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí con residencia en San Luis Potosí y Cd. Valles.

61. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

¹² "Transitorios

"Primero. Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado 'Plan de San Luis'. ..."



RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 187, párrafo primero, en su porción normativa "y multa de trescientos (sic) días del valor de la Unidad de Medida de Actualización", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 0659, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil veinte y, por extensión, la de su párrafo tercero, en su porción normativa "y la sanción pecuniaria", la cual surtirá sus efectos retroactivos al quince de abril de dos mil veinte, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de San Luis Potosí, en términos de los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de San Luis Potosí, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco



González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del artículo 187, párrafo primero, en su porción normativa "y multa de trecientos (sic) días del valor de la Unidad de Medida de Actualización", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 0659, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil veinte. La Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) declarar la invalidez, por extensión, del artículo 187, párrafo tercero, en su porción normativa "y la sanción pecuniaria", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 0659, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de abril de dos mil veinte, 2) determinar que las declaratorias de invalidez decretadas en este fallo surtan efectos retroactivos al quince de abril de dos mil veinte, fecha en que entró en vigor el decreto reclamado, 3) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí y 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Estado de San Luis Potosí, así como a los Tribunales Colegiado en Materia Penal y Unitario del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí con residencia en San Luis Potosí y Cd. Valles.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.



Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 104/2008 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 587, con número de registro digital: 169017.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 16 de febrero de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de marzo 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 208/2020, fallada en sesión de veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.

El análisis de esta acción de inconstitucionalidad se construyó al artículo 187 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, que forma parte del capítulo IV "difusión ilícita de imágenes", el cual es del contenido siguiente:

"Artículo 187. Comete el delito de difusión ilícita de imágenes íntimas quien, transmita, publique, o difunda imágenes, sonidos o grabaciones de contenido sexual, que pueden o no contener texto, obtenidas con o sin el consentimiento de la víctima, sin autorización para su difusión. **Este delito se sancionará con una pena de tres a seis años de prisión y multa de trescientos (sic) días del valor de la unidad de medida de actualización.**

"Cuando la transmisión, publicación o divulgación a que se refiere el párrafo anterior, se haga a través de medios de comunicación o plataformas digitales, la autoridad competente ordenará a la empresa de prestación de redes sociales o medio de comunicación, a retirar inmediatamente el contenido. ..."

Conforme a los diversos precedentes que ha emitido este Alto Tribunal sobre el estudio de multas o sanciones contenidas en un ordenamiento jurídico de naturaleza penal, se ha dicho que las penas deben establecer un mínimo y un máximo para que el juzgador pueda tener elementos para individualizarla, en relación con la responsabilidad del sujeto infractor.

Es decir, es criterio de esta Suprema Corte que cuando no existe una variable mínima y máxima de sanción, tampoco puede existir proporción y razonabilidad suficientes entre su imposición y la gravedad del delito cometido. Por tanto, esas razones llevaron a determinar la inconstitucionalidad del párrafo primero



del artículo impugnado, en la porción normativa que indica "*y multa de trescientos (sic) días del valor de la Unidad de Medida de Actualización*".

No obstante, considero necesario hacer hincapié en que la persecución de este tipo de delitos de difusión ilícita de imágenes o "*ciberacoso*" resulta de extrema importancia, toda vez que esta conducta encuentra íntima relación con actos que generan violencia contra las mujeres, me explico:

Acerca de este delito, me parece importante recordar que en el dictamen del Senado de la República que adicionó a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, todo un capítulo contra "*La violencia digital y mediática*", publicado en el Diario Oficial de la Federación recientemente el veintiuno de junio de dos mil veintiuno y que, por cierto, ordenó a los Congresos de las entidades federativas que, en el ámbito de sus competencias, y dentro de un plazo de ciento ochenta (180) días realizaran las adecuaciones legislativas que correspondieran.

Además, la Relatora Especial de Violencia contra las Mujeres de la Organización de las Naciones Unidas (ONU),¹ ha señalado que las formas de violencia contra la mujer, facilitadas por las tecnologías de la información, se han vuelto cada vez más comunes, sobre todo con la utilización, cotidiana y generalizada, de las plataformas de medios sociales y otras aplicaciones técnicas, creando rápidamente nuevos espacios sociales digitales y transformando las modalidades de reunión, comunicación e interacción.

En ese sentido, acorde a dicha relatora este tipo de conductas contra la mujer, "*Causan un alto grado de daño psicológico debido a la magnitud y la recurrencia de esos actos. Las víctimas y las supervivientes experimentan depresión, ansiedad y miedo y, en algunos casos, hasta tendencias suicidas.*"; incluso, "*En algunos casos, la amenaza de daño físico se convierte en realidad, cuando la utilización de imágenes o videos sexualmente explícitos se publican en sitios especializados de prostitución junto con publicidad que revela datos privados, como el domicilio particular de la víctima. Los perjuicios económicos pueden producirse cuando la imagen de una víctima de abusos cibernéticos aparece en varias páginas de resultados de los buscadores, lo que dificulta a la víctima la obtención de empleo, o hasta le impide la búsqueda de empleo, debido a la vergüenza y el temor de que potenciales empleadores encuentren las imágenes.*"

¹ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias acerca de la violencia en línea contra las mujeres y las niñas desde la perspectiva de los derechos humanos. Visible en la liga <https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/HRC/38/47>



Por su parte, en el dictamen legislativo del Congreso de San Luis Potosí que propuso la redacción de la norma ahora reclamada, se explicó que la llamada Ley Olimpia es un paquete de reformas, que visibiliza, previene y castiga la violencia en línea, la cual es llamada así en honor a su creadora, una activista mexicana que después de la difusión en Internet de un video sexual que ella no autorizó, **conoció en carne propia los estragos de la violación a su intimidad sexual**, la revictimización por parte de autoridades y el nulo acceso a la justicia por la ausencia del delito.

Particularmente en México, este tipo de delitos en mayor nivel afecta a las mujeres, pues de acuerdo con el módulo de ciberacoso 2019 del INEGI,² presentado en julio de 2021, establece que entre octubre de dos mil diecinueve y noviembre de dos mil veinte, 17.7 millones de personas reportaron haber sido víctimas de ciberacoso, de los cuales 9.4 millones fueron mujeres. Las adolescentes y jóvenes son las más expuestas ya que 29.2% de las mujeres de doce a diecinueve años, señalaron haber vivido algún tipo de ciberacoso.

Esta violencia ha sido particularmente generada a través de mensajería instantánea (30%), Facebook (61%) y Twitter (9%). La encuesta realizada también señala que el 86.3% de los agresores eran desconocidos y sólo un 11% eran conocidos: amigos, compañeros de clase o trabajo, pareja o expareja, y familiar.

Conforme a la desafortunada realidad que muestran las estadísticas, considero relevante mencionar que, si bien en esta acción de inconstitucionalidad se invalidó la sanción pecuniaria que establecía el artículo 187 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, consistente en la multa de trescientos días del valor de la Unidad de Medida y Actualización; lo cierto es que en ese cuerpo normativo subsiste la sanción corporal de tres a seis años de prisión.

En otras palabras, persiste una pena privativa de libertad, para castigar a aquellas personas que intenten trastocar la intimidad y privacidad de las mujeres a través de la difusión ilícita de imágenes o cualquier forma de ciberacoso.

Por estas consideraciones adicionales, emito mi voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de febrero de 2022.

Este voto se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² Módulo sobre Ciberacoso, comunicado de prensa número 371/21, 5 de julio de 2021. Ubicado en la liga www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EstSociodemo/MOCIBA-2020



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

IV. ALUMBRADO PÚBLICO. DERECHOS POR ESE SERVICIO QUE TIENEN COMO BASE EL MONTO PAGADO POR CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (ARTÍCULO 57 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COLOTEPEC, DISTRITO DE POCHUTLA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO).

V. ALUMBRADO PÚBLICO. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 57 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COLOTEPEC, DISTRITO DE POCHUTLA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO).

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 ESTA-



BLECE POR LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN DETERMINADO MEDIO ATIENDE ÚNICAMENTE A LA MODALIDAD DE REPRODUCCIÓN Y ENTREGA SOLICITADAS [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 67, FRACCIONES X Y XVII, INCISOS A), B), C), D) Y E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COLOTEPEC, DISTRITO DE POCHUTLA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO].

VIII. 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 INVESTIGAR SI SON ACORDES A LOS COSTOS DE REPRODUCCIÓN [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 67, FRACCIONES X Y XVII, INCISOS A), B), C), D) Y E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COLOTEPEC, DISTRITO DE POCHUTLA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO].

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 DE AQUEL DERECHO [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 67, FRACCIONES X Y XVII, INCISOS A), B), C), D) Y E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COLOTEPEC, DISTRITO DE POCHUTLA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO].

X. 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 [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 67, FRACCIONES X Y XVII, INCISOS A), B), C), D) Y E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COLOTEPEC, DISTRITO DE POCHUTLA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO].

XI. SERVICIOS DE BÚSQUEDA DE DOCUMENTOS Y DE EXPEDICIÓN DE COPIAS SIMPLES Y CERTIFICADAS. LAS CUOTAS POR LA EXPEDICIÓN



DE COPIAS SIMPLES TAMAÑO CARTA U OFICIO, POR CADA LADO DE HOJA, EN MEDIOS MAGNÉTICOS DIGITALES POR UNIDAD CD O DVD, IMPRESIONES EN BLANCO Y NEGRO TAMAÑO CARTA U OFICIO POR CADA LADO DE HOJA E IMPRESIONES A COLOR, TAMAÑO CARTA U OFICIO POR CADA LADO DE HOJA, AL NO TENER UNA BASE OBJETIVA NI ATENDER A LOS COSTOS QUE AQUÉLLOS IMPLICAN, VULNERAN EL PRINCIPIO DE GRATUIDAD [INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 67, FRACCIONES X Y XVII, INCISOS A), B), C), D) Y E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COLOTEPEC, DISTRITO DE POCHUTLA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO].

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

XIII. DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS.

XIV. 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 57 Y 67, FRACCIONES X, XVII, INCISOS A), B), C), D) Y E), Y XVIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COLOTEPEC, DISTRITO DE POCHUTLA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO].

XV. 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 57 Y 67, FRACCIONES X, XVII, INCISOS A), B), C), D) Y E), Y XVIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA COLOTEPEC, DISTRITO DE POCHUTLA, OAXACA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO].



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 77/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE NOVIEMBRE DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Demanda, autoridades emisoras y normas impugnadas.

Por escrito recibido el seis de mayo 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:

Los artículos 57 y 67, fracciones X, XVII, incisos a), b), c), d) y e), y XVIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, publicada en el Periódico Oficial del Estado el siete de abril 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., 6o., 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 su demanda, la promovente hizo valer distintos argumentos que se sintetizan a continuación.

Primero. La Comisión sostiene que, dado que el artículo 57 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, establece que el derecho de servicio de alumbrado público se recaudará de conformidad con lo previsto en la Ley de Hacienda Municipal, debe concluirse que **la norma impugnada se dota de contenido de lo dispuesto por el ordenamiento al que remite** y, el cual, si bien establece una contribución a la que se le otorga la naturaleza jurídica de "derecho" por la prestación del servicio de alumbrado público, lo cierto es que materialmente se trata de un impuesto sobre energía eléctrica, cuyo gravamen corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión.

Lo anterior, en tanto que en términos del artículo 41 de la Ley de Hacienda Municipal, para el cobro del servicio en cuestión, se toma como base para su cálculo el consumo que los propietarios o poseedores de predios cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica, lo que estima contrario al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, así como a los principios de justicia tributaria.

A. Derecho humano de seguridad jurídica y principio de legalidad. Acerca de este parámetro, la Comisión estima, en esencia que, con base en la seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a las funciones constitucionales y legales que le son reconocidas.

B. Naturaleza de las contribuciones. La Comisión expone que en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, se establecen los principios tributarios que garantizan límites al poder público, tales como los principios de generalidad tributaria, reserva de ley, destino al gasto público, proporcionalidad y equidad; los cuales, además, constituyen derechos humanos de los gobernados.



Por otro lado, que las contribuciones previstas a nivel constitucional, pueden ser de distinta naturaleza, atendiendo a su configuración estructural compuesta por sus elementos esenciales, los que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula.

Refiere que, en el caso de los derechos, el hecho imponible lo constituye la prestación de un servicio público por parte del Estado o por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación; mientras que en los impuestos dicho elemento está constituido por hechos o actos que, sin tener una relación directa con la actividad del ente público, manifiestan de manera relevante la capacidad contributiva del sujeto.

Así, manifiesta que el hecho imponible reviste un carácter especial entre los componentes que integran las contribuciones, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que, además, sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece.

Además, agrega que el hecho imponible requiere de un elemento adicional para concretar el monto de la obligación tributaria como lo es la base gravable; elementos que deben ser congruentes no sólo para respetar el principio de proporcionalidad, sino también al ser una cuestión de lógica interna de los tributos, pues de lo contrario existirá imprecisión en torno a cuál es el aspecto efectivamente gravado y cuál es la categoría tributaria que efectivamente se regula, lo que incluso puede incidir en la competencia de la autoridad legislativa.

C. Principios de justicia tributaria. En esencia, la Comisión accionante refiere que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de proporcionalidad en las contribuciones rige de manera distinta cuando se trata de derechos o de impuestos.

En los derechos, por regla general, el monto de las cuotas debe guardar congruencia con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio y, además, las cuotas deben ser fijas e iguales para los que reciban un servicio idéntico.



D. Inconstitucionalidad de la norma impugnada. En este punto, la Comisión reitera que el artículo impugnado se dota de contenido a partir de la propia Ley de Hacienda Municipal del Estado, por lo que debe leerse como si en las mismas se tuvieran por reproducidas las normas a las que alude, es decir, los artículos 39 a 44 del ordenamiento mencionado.

Sentado ello, argumenta que la norma impugnada vulnera el derecho de seguridad jurídica, así como los principios de legalidad y proporcionalidad tributaria, pues establece una contribución formalmente denominada "derecho" pero cuya naturaleza material es la de un impuesto, toda vez que la base o hecho imponible lo constituye el consumo total de la energía eléctrica por parte de las personas sujetos del derecho por el servicio de alumbrado público.

En relación con lo anterior, expresa que si bien el artículo 115, interpretado armónicamente con el diverso 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), ambos de la Constitución Federal, establecen que el Municipio tendrá a su cargo el servicio público de alumbrado público, ello no lo habilita para cobrar impuestos por el consumo de energía eléctrica.

De esta manera y toda vez que en la norma impugnada se estableció una contribución perteneciente a la categoría de impuestos y, en concreto, un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, debe declararse su invalidez a la luz del derecho de seguridad jurídica y principio de legalidad.

Adicionalmente, argumenta que la norma impugnada también es contraria a los principios de equidad y proporcionalidad tributaria, en virtud de que la tarifa que deberá pagarse dependerá del porcentaje que se aplique, de acuerdo con el tipo de tarifa eléctrica que corresponda al tipo de contrato que tenga el gobernado con la empresa que suministre la energía eléctrica; es decir, se toma en cuenta un elemento totalmente ajeno al costo real del servicio prestado por el Municipio.

Segundo. La Comisión impugna el artículo 67, fracciones X, XVII, incisos a), b), c), d) y e), y XVIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, por considerarla contrario al derecho humano de acceso a la información, así



como a los principios de gratuidad y proporcionalidad tributaria, a la luz de las siguientes consideraciones.

A. Marco constitucional y convencional del derecho de acceso a la información. En esencia, la Comisión sostiene que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, han sido enfáticas en reconocer la doble vertiente del derecho de acceso a la información, consagrado en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre de Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de autonomía personal y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional.

Por otro lado, refiere que el principio de gratuidad previsto a nivel constitucional para la materia de acceso a la información, implica que el ejercicio de dicho derecho debe realizarse sin entregar a cambio prestación alguna, salvo el cobro correspondiente por la modalidad de reproducción cuando, en su caso, sea procedente, justificado y proporcional.

Sobre ello, destaca que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que lo que sí puede cobrarse al solicitante de la información son los costos de los materiales utilizados en la reproducción, el costo de envío y la certificación de documentos, para lo cual debe analizarse si las cuotas fijadas tienen una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos.

Además que, dichos costos no pueden constituir barreras desproporcionadas de acceso a la información; de ahí que, si el solicitante proporciona el medio magnético, electrónico o el mecanismo necesario para reproducir la información, aquélla debe ser entregada sin costo alguno.

B. Cobros injustificados por la búsqueda y reproducción de la información solicitada. La Comisión señala que en cuanto a la búsqueda de información el Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 5/2017, sostuvo que no existe posibilidad de establecer cobro alguno por la búsqueda de información. Por ello, la fracción X del artículo 67 de la legislación impugnada es inconstitucional, pues prevé un cobro por la búsqueda de "documentos en general".



Por otra parte, el ordenamiento impugnado prevé cobros por la expedición de copias adicionales certificadas (\$70.00), copias simples tamaño carta u oficio de información pública, ya sea información impresa, por cada hoja (\$0.50), medios magnéticos digitales por unidad como CD (\$20.00), o DVD (\$30.00), impresiones en blanco y negro por cada hoja (\$2.50) e impresiones a color por cada hoja (\$5.00); cobros que, a juicio de la accionante, no responden al costo real de los materiales empleados para la entrega de la información requerida.

Para este respecto, afirma que la Suprema Corte ha resuelto que para analizar ese tipo de disposiciones debe determinarse si las tarifas se fijaron con una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y sus costos, pues conforme al artículo 134 de la Constitución Federal, los recursos económicos de los órganos de los Estados deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, por lo que los materiales que adquieran los Municipios para la reproducción de la información derivada del derecho de acceso a la información deben hacerse en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, entre otras.

A la luz de ello, la Comisión considera que las cuotas previstas en la norma impugnada no se encuentran justificadas debido al costo real de los materiales empleados para la reproducción de la información, toda vez que el legislador no hizo referencia a los elementos que le sirvieron de base para determinar dichas cuotas.

Esto pues afirma que, a diferencia de otros servicios prestados por el Estado, 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; de ahí que cualquier cobro debe ser justificado por parte del legislador.

Adicionalmente, destaca que en los incisos a) y d) de la fracción XVII del artículo impugnado, se establecen montos distintos por la reproducción de información en copias simples e impresiones en blanco y negro que corresponden a \$0.50 y \$2.50, respectivamente, sin que exista razón para establecer parámetros distintos, pues el costo de los materiales es sustancialmente el mismo en los dos supuestos y, en todo caso, debió haberse justificado esa diferencia.



C. Transgresión al principio de proporcionalidad tributaria. Además, la Comisión considera que la norma impugnada vulnera el principio de proporcionalidad tributaria en tanto que los derechos causados por los servicios de reproducción de documentos no se sujetan al costo erogado por el Estado para su expedición.

En ese sentido, considera que la fracción XVII, incisos a) y d), del artículo impugnado, transgrede el principio de proporcionalidad tributaria, en tanto que el legislador previó una cuota distinta por la entrega de información en copias simples e impresiones, lo que no guarda congruencia con el costo que para el Estado tiene brindar ese servicio.

Por otro lado, respecto a la fracción XVIII del artículo impugnado, que prevé una tarifa de \$70 por copias adicionales certificadas de documentos, la accionante estima que no queda claro si ello se refiere a cada hoja certificada o al conjunto de ellas; además de que es contraria al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que si bien en ese caso el servicio también implica la certificación del funcionario público autorizado, lo cierto es que la relación que se entabla no puede ser de derecho privado, por lo que no puede existir un lucro o ganancia para dicho funcionario, sino que debe guardar una relación razonable por el costo del servicio prestado.

Por último, menciona que la norma impugnada tiene un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico, toda vez que los periodistas tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público; de ahí que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino también el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Cuestiones relativas a los efectos. La accionante solicita que de ser tildados de inconstitucionales los preceptos combatidos, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, particularmente los artículos 39 a 44 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, en virtud de que se encuentran íntimamente vinculados con las disposiciones reclamadas.

Por último, solicita que se vincule al Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca que en lo futuro se abstenga de expedir normas con los mismos vicios de inconstitucionalidad.



4. CUARTO.—Trámite y admisión. Mediante proveído de catorce de mayo 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 77/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

5. Posteriormente, por acuerdo de diecisiete de mayo 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 del decreto impugnado y el segundo, exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que conste la publicación de los decretos controvertidos.

6. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

7. QUINTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca. Por escrito presentado el catorce de junio 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, en su carácter de presidente de la Junta de Coordinación Política de la LXIV Legislatura del Congreso del Estado,¹ rindió el informe solicitado, en el que realizó diversas manifestaciones que a continuación se sintetizan.

En relación con el **primer** concepto de invalidez, sostiene que es infundado, ya que el artículo 57 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno no transgrede ninguna disposición constitucional.

¹ Lo que acredita con copia certificada del acta de sesión ordinaria, relativa a la instalación de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Oaxaca, celebrada el siete de abril de dos mil veintiuno, mediante la cual acredita su carácter de presidente.



Señala que el cobro de derechos por la prestación del servicio de alumbrado público encuentra sustento constitucional en el artículo 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), que por una parte determina que corresponde a los Municipios la prestación de servicios públicos, entre los cuales se encuentra el de alumbrado público y, por otra, que la hacienda pública municipal se integra, entre otros, con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos.

Así sostiene que, en armonía con lo anterior, los artículos 38, fracción III, del Código Fiscal para el Estado de Oaxaca, así como 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.

Derivado de ello, en el artículo 57 impugnado se determina el cobro de derechos por la prestación del servicio público de alumbrado público, como un derecho gravado por dicho Municipio, a fin de que pueda continuar con la prestación del servicio de referencia en beneficio de sus habitantes; de ahí que afirme que el cobro y recaudación de dicha contribución se establezcan como un derecho y no como un impuesto relacionado con el servicio de energía eléctrica, cuya facultad es exclusiva del Congreso de la Unión.

En relación con el **segundo** concepto de invalidez, el Poder Legislativo sostiene que es inoperante, toda vez que el artículo 67, fracciones X, XVII, incisos a), b), c), d) y e), y XVIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, no limita el derecho de acceso a la información y que si bien dicha norma prevé el pago de derechos, lo cierto es que a su juicio ello se encuentra justificado razonablemente en el dictamen emitido por la Comisión Permanente de Hacienda.

8. SEXTO.—Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. Por escrito recibido el dieciocho de junio 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, en su carácter de consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca,² rindió

² Lo que acredita con copia certificada del nombramiento expedido a su favor por el gobernador del Estado, el quince de junio de dos mil diecisiete.



el informe solicitado, en el que manifestó que es cierto el acto que se le atribuye al Poder que representa, pues acorde a lo previsto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, al Ejecutivo Local le corresponde la promulgación y publicación de las leyes emitidas por el Congreso Local.

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 siete de julio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor, visto el estado procesal del asunto y formulados los alegatos correspondientes, dictó el auto de cierre de instrucción para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia.

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ y 10, fracción I, de

³ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

"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."



la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece,⁵ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna disposiciones de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, por considerarlas contrarias a diversos principios constitucionales.

SEGUNDO.—**Precisión de la litis.**

13. En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como normas impugnadas los artículos 57 y 67, fracciones X, XVII, incisos a), b), c), d) y e), y XVIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, cuyo contenido es del tenor literal siguiente:

"Capítulo II Derechos por prestación de servicios Sección primera. Alumbrado público

"Artículo 57. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo i del título tercero de la ley de hacienda municipal."

Sección tercera. Certificaciones, constancias y legalizaciones

"Artículo 67. El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias materia de los mismos, se pagará conforme a las siguientes cuotas:

⁴ **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁵ **"Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

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



Concepto		Cuota (pesos)	Periodicidad
...	
X.	Búsqueda de documentos en general	150.00	Por evento
...
XVII.	Copias simples tamaño carta u oficio de información pública, derivado de solicitudes de acceso a la información:		
	a) Copia simple, por cada lado de hoja	0.50	Por evento
	b) En medios magnéticos digitales, por unidad CD	20.00	Por evento
	c) En medios magnéticos digitales por unidad DVD	30.00	Por evento
	d) Impresiones blanco y negro tamaño carta u oficio por cada lado de hoja	2.50	Por evento
	e) Impresiones a color, tamaño carta u oficio por cada lado de hoja	5.00	Por evento
XVIII.	Copias adicionales certificadas	70.00	Por evento
..."

14. Ahora bien, como puede desprenderse del artículo 57 impugnado, aquél no contiene ninguno de los elementos del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, sino que su contenido se limita en señalar que aquél se recaudará de conformidad con lo dispuesto en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.

15. Por esa razón, la accionante solicita que la disposición impugnada se lea como si en ella se tuvieran por reproducidas las normas a las que la propia disposición impugnada remite, esto es, los artículos 39 a 44 de la ley de hacienda municipal.



16. Ciertamente, no es la primera vez que este Tribunal Pleno analiza normas que remiten expresamente a otros ordenamientos para configurar en su totalidad los elementos esenciales de un tributo.

17. Tal fue el caso, por ejemplo, de la acción de inconstitucionalidad 97/2020, resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte, en la que en el estudio de fondo fue necesario tomar en cuenta disposiciones contenidas en un ordenamiento distinto al impugnado, como lo fue la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Puebla, toda vez que las Leyes de Ingresos impugnadas remitían a ella para configurar en su totalidad el derecho por la prestación del servicio de alumbrado público; particularmente, en tanto que en dicha legislación se preveía la base de la referida contribución.

18. Así, en casos como el anterior, en los que la configuración de una contribución se encuentra prevista en más de un ordenamiento, es necesario tomar en cuenta el contenido de todos aquellos que prevean o regulen algún elemento esencial del tributo, a fin de resolver lo efectivamente planteado sin una óptica o entendimiento limitado, lo que quizás podría significar en algunos casos un pronunciamiento acerca de normas que no han sido impugnadas en la demanda pero que, por su íntima relación con las normas impugnadas o por remisión expresa de éstas, reflejen o compartan el vicio de inconstitucionalidad que, en su caso, se detecte, pero sin que ello signifique que dichas normas necesariamente deban formar parte de la litis, o dicho de otra manera, que deba reconocerse su validez o declararse su inconstitucionalidad de manera directa.

19. Ahora bien, lo particular del presente asunto radica en que en la legislación impugnada no se prevé **ningún elemento** del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, sino que su contenido se agota en remitir, para ese efecto, a la Ley de Hacienda Municipal del Estado Oaxaca y, por ese motivo, los vicios de inconstitucionalidad que se alegan en la demanda se encuentran previstos, en realidad, en un ordenamiento distinto al impugnado.

20. No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la técnica legislativa que utilizó el Congreso del Estado de Oaxaca, en ejercicio de su libertad configurativa, **no podría válidamente fungir como un impedimento para que se analice la regularidad constitucional de un sistema** que, al final



de cuentas, sí fue debidamente impugnado por un órgano legitimado para ello, cumpliendo con los requisitos de procedencia exigidos.

21. De esta manera, debe aclararse desde el presente considerando que el artículo impugnado **sí se dota de contenido a partir de lo dispuesto por la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca** y, por ello, en el estudio de fondo se tomará en cuenta el sistema normativo que regula el derecho por la prestación del servicio de alumbrado público para así poder determinar, exclusivamente, la validez o invalidez del artículo 57 efectivamente impugnado.

22. Esto es, toda vez que el contenido de la disposición combatida remite directamente a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, resulta posible analizar este último ordenamiento para determinar, exclusivamente, la validez o invalidez de la norma impugnada, **pues dicha remisión genera, en realidad, una reiteración, al menos implícita, de lo dispuesto por la legislación hacendaria, pues es con motivo de la Ley de Ingresos impugnada, al menos en el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, que tanto las autoridades como los contribuyentes del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, deberán observar la legislación hacendaria para efectos del cobro del derecho por la prestación del servicio de alumbrado público.**

23. De afirmarse lo contrario, es decir, de concluirse que no es posible analizar el sistema que regula el derecho por el servicio de alumbrado público por el hecho de que no se impugnó la Ley de Hacienda Municipal, implicaría, por un lado, inobservar que la norma impugnada remite directamente a ella y que, por tanto, ordena su aplicación y, por otro, admitir que la técnica legislativa que optó por utilizar el legislador del Estado de Oaxaca, tiene el efecto de sustraer la posibilidad de que este Tribunal Pleno analice normas que son susceptibles de ser impugnadas a través de una acción de inconstitucionalidad, por encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia para ello.

24. Por ese motivo, se reitera, **si bien lo efectivamente impugnado** únicamente lo constituyen los artículos 57 y 67, en sus fracciones X, XVII, incisos a), b), c), d) y e), y XVIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, lo cierto es que en el análisis del primero de ellos se deberá estudiar lo



previsto por la referida ley de hacienda municipal, **al ser dicho ordenamiento el que lo dota de contenido.**

TERCERO.—**Oportunidad.**

25. De conformidad con el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁶ el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial y, en caso de que el último día del referido plazo sea inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

26. En el caso, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el siete de abril de dos mil veintiuno, por lo que el plazo para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del ocho de abril al siete de mayo de dos mil veintiuno.

27. En ese sentido, toda vez que la demanda se recibió el seis de mayo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considera que su presentación fue oportuna.

CUARTO.—**Legitimación.**

28. 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.

⁶ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



29. Por su parte, conforme a lo previsto por el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia, es necesario que los promoventes comparezcan a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.⁷

30. En el caso, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante copia certificada del acuerdo de designación de doce de noviembre de dos mil diecinueve, expedido por la presidenta y el secretario de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Senado de la República, por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

31. Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por el artículo 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁸ por lo que en términos de la fracción XI del mismo precepto, cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad.⁹

32. Además, en relación con la impugnación del artículo 57 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca,

⁷ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; ..."

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

⁸ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

⁹ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"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."



para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, debe decirse que de conformidad con lo manifestado en la demanda, se impugna por considerarlo violatorio de los derechos a la seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad, equidad tributaria y proporcionalidad en las contribuciones, por lo que es de reiterarse el criterio sostenido por el Tribunal Pleno, en el sentido de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentra legitimada para impugnar normas de carácter tributario, mientras se alegue la violación a un derecho humano, como acontece en el caso.¹⁰

QUINTO.—Causas de improcedencia.

33. Toda vez que las partes no hicieron valer algún motivo de improcedencia ni se advierte de oficio la actualización de alguno, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que hace valer la accionante.

SEXTO.—Estudio de fondo.

34. Toda vez que las normas impugnadas y, por tanto, los conceptos de invalidez formulados, abordan problemáticas distintas, se hará un análisis separado para cada una de ellas.

35. Asimismo, se aprecia que en relación con el artículo 67, en las fracciones impugnadas, **sólo algunas de las fracciones derivan del ejercicio del derecho de acceso a la información**, particularmente, la que prevé el costo por la búsqueda de documentos en general (fracción X) y la que cuyo proemio refiere a las copias que deriven de solicitudes de acceso a la información (fracción XVII); mientras que la fracción XVIII restante prevé el cobro de *copias adicionales certificadas*, y sin que ello esté relacionado, necesariamente, con el acceso a la información.

¹⁰ Dicho criterio fue sostenido por el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018 y 27/2018, por mayoría de seis votos, en el tema de legitimación, en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho. Así como al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2019, en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos de los 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.



36. Derivado de ello, el estudio de la constitucionalidad de las normas se hará bajo la siguiente metodología: **1)** Alumbrado público; **2)** Cobros por la búsqueda y reproducción de información; y, **3)** Expedición de copias certificadas.

A. Alumbrado público

37. En su primer concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea, en esencia, que la contribución relativa al cobro del servicio de alumbrado público prevista en el artículo 57 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, no tiene el carácter de derecho, sino de un impuesto que grava el consumo de energía eléctrica, lo cual implica una vulneración a los derechos de legalidad, de seguridad jurídica y al principio de proporcionalidad que rigen en materia fiscal.

38. A efecto de analizar la cuestión planteada, es necesario indicar que del contenido de los artículos 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a),¹¹ y 115, fracciones III, inciso b) y IV, inciso c),¹² de la Constitución General, se desprende

¹¹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

" ...

"XXIX. Para establecer contribuciones:

" ...

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica."

¹² "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

" ...

"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



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.

39. Asimismo, los Municipios tienen derecho a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo y, conforme al principio de reserva de ley que obliga a que las contribuciones sólo tengan esta fuente normativa, por lo que es facultad de las Legislaturas aprobar las leyes de ingresos de este nivel de gobierno.

40. Siguiendo este hilo conductor, le corresponde a las Legislaturas de los Estados fijar las contribuciones que correspondan a los Municipios por concepto de los servicios que deben prestar y éstos pueden, como consecuencia de esa atribución, realizar el cobro de los derechos con motivo de la prestación de dicho servicio.

41. En congruencia con lo anterior, para determinar si el precepto impugnado resulta constitucional o no, es necesario establecer claramente la naturaleza de la contribución que prevé, es decir, debe precisarse si se trata de una contribución de las previstas por el artículo 73 de la Constitución Federal, como lo sostiene la Comisión accionante o si, por el contrario, se trata del establecimiento de un derecho.

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."



42. El artículo 31, fracción IV, de la Constitución General¹³ regula los principios que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en los Estados, la Ciudad de México y los Municipios.

43. 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 características que permiten construir un concepto jurídico de tributo o contribución con base en la Norma Fundamental, los cuales se señalan a continuación:

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.

44. De acuerdo con estas características previstas por la Norma Fundamental se puede válidamente formular un concepto jurídico de contribuciones o tributos que resulte aplicable a todos los niveles de gobierno, que puede definirse como un ingreso de derecho público –normalmente pecuniario– destinado al financiamiento de los gastos generales, obtenido por un ente de igual naturaleza –Federación, Estados o Municipios–, titular de un derecho de crédito frente

¹³ "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."



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.

45. Una vez fijado 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 que, por un lado, permiten, mediante su análisis integral y armónico, determinar su naturaleza y, por el otro, constituyen el punto de partida para el análisis de su adecuación al marco jurídico constitucional que los regula. Dichos elementos esenciales de la contribución, reconocidos tanto doctrinalmente como en el derecho positivo son: el sujeto, el hecho imponible, la base imponible, la tasa o tarifa y la época de pago.

46. 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.

47. Al respecto, el artículo 5o. del Código Fiscal de la Federación¹⁴ contiene dichos elementos, los cuales pueden explicarse de la manera siguiente:

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

¹⁴ **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."



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

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

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.

48. 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.

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



50. Una vez sentadas las bases anteriores, debe mencionarse que el artículo 20 del Código Fiscal Municipal del Estado de Oaxaca, establece la clasificación de las contribuciones distinguiendo tres especies del género contribución, a saber: los impuestos, las contribuciones de mejoras y los derechos, los cuales son definidos de la siguiente manera:

"Artículo 20. Para efectos de las disposiciones fiscales, son contribuciones los impuestos, las contribuciones de mejoras y los derechos, las que se definen como:

"I. Impuestos: Son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de las personas físicas, morales o unidades económicas, que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma distintas de las señaladas en las siguientes fracciones;

"II. Contribuciones de mejoras: Son las contribuciones establecidas en ley con carácter obligatorio a cargo de las personas físicas, morales o unidades económicas, que reciban un beneficio directo derivado de la ejecución de obras públicas; y,

"III. Derechos: Son las contribuciones establecidas en ley a cargo de las personas físicas, morales o unidades económicas, que reciban servicios que presta el Municipio en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público del Municipio. También son derechos las contribuciones generadas al recibir servicios públicos a cargo del Municipio cuando sean prestados por organismos paramunicipales o descentralizados.

"Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el artículo 14 de este código son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas." (énfasis añadido)

51. 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.

52. Esto es, resulta claro que tratándose de las contribuciones denominadas "derechos", el legislador oaxaqueño 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.

53. Cabe señalar que el hecho imponible de las contribuciones reviste un carácter especial entre los componentes que integran el tributo, toda vez que no sólo constituye el presupuesto para el nacimiento de la obligación tributaria, sino que además sirve como elemento de identificación del tributo, pues en una situación de normalidad evidencia e identifica la categoría de la contribución a la que pertenece. Esta situación de normalidad, **tiene como presupuesto la congruencia que debe existir entre el hecho y la base imponible**, ya que mientras el primero ubica la situación, hecho, acto, o actividad denotativa de capacidad contributiva, la segunda representa la magnitud cuantificable de dicha capacidad, erigiéndose en premisa para la determinación en cantidad líquida de la contribución.

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

55. Conforme a los anteriores razonamientos, resulta lógico concluir que el hecho imponible, al referirse a la capacidad contributiva del sujeto pasivo que lo actualiza, requiere de un elemento adicional para poder concretar el monto de la obligación tributaria, de manera que se respeta el principio de proporcionalidad tributaria en la medida en que exista **congruencia entre el hecho imponi-**



ble y la cuantificación de su magnitud, función esta última que le corresponde al elemento tributario conocido como base imponible.

56. 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, 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.

57. 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**, pues siendo el tributo una prestación dineraria, debe tomarse en cuenta que la base es la que sirve para la determinación pecuniaria del tributo, pues es a la medida que representa a la que se aplica la tasa o tarifa, razón por la cual su análisis jurídico **revelará el verdadero aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador**, que se encuentra oculto en la base y que, inclusive, no necesita de la realización del hecho imponible ficticio para materializar el surgimiento de la obligación, lo cual en algunas ocasiones podrá demostrar que un impuesto grava un objeto diferente al que refiere su hecho imponible o que una contribución es un impuesto o una contribución de mejoras y no un derecho y viceversa.

58. Ahora bien, el contenido de la norma impugnada, es del tenor literal siguiente:

"Artículo 57. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título tercero de la ley de hacienda municipal."

59. Por lo anterior, como se dijo, dicha disposición se dota de contenido a partir de lo dispuesto por la legislación hacendaria municipal, la cual regula el derecho por el servicio de alumbrado público de la siguiente manera:



**"Título tercero
"De los derechos**

**"Capítulo I
"Alumbrado público**

"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 éstas 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."

"Artículo 44. (Derogado, P.O. 28 de diciembre de 1991) (Republicado, P.O. 30 de diciembre de 2000)." (énfasis añadido)

60. Como se advierte, la legislación hacendaria impone a los contribuyentes la obligación de pagar el derecho por alumbrado público en las calles, plazas, jardines y demás lugares de uso común, **tomando como base 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 ingreso o, ante la falta de publicación de tales leyes, el ocho por ciento (8%) para las tarifas 01, 1A, 1B, 1C, 02, 03, y 07 y el cuatro por ciento (4%) para las tarifas OM, HM, HS, y HT.

61. Con lo anterior se demuestra que la armonía que debe existir en los elementos esenciales del derecho, se rompe con el contenido de la legislación hacendaria, la cual dota de contenido a la norma impugnada, al establecerse que la base para el cálculo del derecho por el servicio de alumbrado público es el importe del consumo que los habitantes del Municipio cubran a la empresa que suministre la energía eléctrica.

62. 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, que en el caso consiste en dicho consumo de energía.

63. 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.

64. El anterior razonamiento permite descubrir la verdadera naturaleza del tributo en análisis, puesto que, al haber identificado el hecho imponible real, que se encuentra en la base, **es dable concluir que se trata de una contribución perteneciente a la categoría de los impuestos**, ya que la naturaleza de las contribuciones se debe apreciar en relación con su propia estructura y no con el nombre con el que el legislador las denomine.¹⁵

¹⁵ Véase la tesis de rubro y texto: "TRIBUTOS. SU ESTUDIO DEBE REALIZARSE DE ACUERDO CON SU VERDADERA NATURALEZA JURÍDICA, INDEPENDIEMENTE DE LA DENOMINACIÓN QUE



65. No obstante lo señalado, cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base, por supuesto, en los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben el mismo servicio.

66. De hecho, precisar en qué grado se beneficia cada individuo de la comunidad por el servicio que se presta resulta complicado, por lo que las Legislaturas Estatales tienen obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales; con independencia de que, por regla general, los servicios que prestan los Municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.

67. Ahora, en el orden de ideas expuesto, no obsta el hecho de que se denomine a la contribución de mérito como derecho, pues materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, el cual, como quedó previamente estudiado, **es competencia exclusiva de la Federación**, razón por la cual resulta contrario a lo previsto por el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución General.¹⁶

LE DEN LAS PARTES O INCLUSO LA LEY. Aun cuando la ley atacada de inconstitucionalidad llame al tributo controvertido 'derecho'; y las autoridades responsables lo conceptúen como 'derecho de cooperación', y el quejoso se empeñe en sostener que es un 'impuesto especial', lo cierto es que este Supremo Tribunal debe analizar el gravamen de acuerdo con su verdadera naturaleza jurídica independientemente de la denominación que le den las partes.". Registro digital: 232852. [TA]; Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 79, Primera Parte, página 28.

¹⁶ Véase la jurisprudencia de rubro y texto: "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. 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



68. En estas condiciones, se concluye que el Congreso del Estado de Oaxaca **carece de facultades** para gravar el consumo de energía eléctrica, toda vez que ello es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

69. En similares términos este Tribunal Pleno se ha pronunciado, por ejemplo, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 18/2018,¹⁷ 28/2019¹⁸ y 97/2020.¹⁹

70. En consecuencia, al resultar fundado el concepto de invalidez de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se **declara la invalidez** del artículo 57 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, por la manera en que se configura el derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, al remitirse a la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.

71. No pasa inadvertido lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 10/2021 y 16/2021, en las cuales, **a la luz del principio de legalidad tributaria**, se declaró la invalidez de normas que, para la determinación del derecho de alumbrado público, remitían a la Ley de Hacienda de los Municipios, en ese caso, del Estado de Querétaro.

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.". Registro digital: 206077. [J]; Octava Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Primera Parte-1, enero-junio de 1988, página 134. P. 6.

¹⁷ Resuelta en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

¹⁸ Resuelta en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

¹⁹ Resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández separándose de los párrafos del cuarenta y uno al cuarenta y seis, el cincuenta y cuatro y el sesenta y uno y sesenta y dos, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



72. En efecto, en dichos asuntos, la mayoría de las normas impugnadas contenían un elemento que la presente norma impugnada no prevé, a saber, que para su cobro se debía atender a la firma del convenio con la Comisión Federal de Electricidad; lo cual también se encontraba previsto por la legislación hacendaria a la que remitían, pues en sus términos, la forma de cobro del derecho se establecería en la correspondiente Ley de Ingresos o mediante el convenio con la Comisión Federal de Electricidad.

73. Por esa razón, en esos asuntos, se determinó que dichas normas eran contrarias al principio de legalidad tributaria, en tanto que no preveían con claridad la base gravable del derecho por alumbrado público ni la tasa o cuota sobre la que se cobraría, pues dicha determinación se delegaba al Municipio, mediante el referido convenio.

74. Incluso se mencionó que no pasaba inadvertido que la legislación hacendaria ya establecía una base gravable para el caso de que la Ley de Ingresos del Municipio fuera omisa o el Ayuntamiento así lo acordara; no obstante, se razonó que ello no subsanaba el hecho de que la determinación, tanto de la base como de la tasa o cuota del derecho, **no se encontrara claramente prevista en la ley, ya que dejaba al arbitrio del órgano municipal la aplicación de la "base opcional" que se establecía en la referida legislación hacendaria.**

75. De lo anterior, puede advertirse que la vulneración al principio de legalidad tributaria **no se actualizó, en realidad, por el hecho de que las normas impugnadas remitieran a una legislación hacendaria;** sino porque ambas legislaciones –las Leyes de Ingresos y la legislación hacendaria– sostenían esencialmente lo mismo, esto es, que el cobro del derecho por alumbrado público se determinaría en el convenio celebrado entre el Municipio y la Comisión Federal de Electricidad.

76. No obstante, como se dijo, en el presente caso, la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, es la que se encarga de establecer los elementos esenciales del derecho por el servicio de alumbrado público e incluso prevé, en el artículo 41, las tasas que serán aplicables en caso de que en las leyes de ingresos no se publiquen, como acontece en el caso; máxime que ya se demostró que, como lo refirió la Comisión accionante, el legislador oaxaqueño **no tenía competencia** para gravar el consumo de energía eléctrica.



77. Por lo anteriormente expuesto, se declara la invalidez del artículo 57 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

B. Cobros por la búsqueda y reproducción de información

78. En su segundo concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima, en síntesis, que el artículo 67, fracciones X, XVII, incisos a), b), c), d) y e), y XVIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, es inconstitucional por prever cobros injustificados por la búsqueda y reproducción de información.

79. Adicionalmente, considera que la norma es contraria al principio de proporcionalidad tributaria; específicamente, la fracción XVII, incisos a) y d), pues se prevén tarifas distintas por la entrega de información en copias simples e impresiones, lo que a su juicio no guarda congruencia con el costo que tiene para el Estado brindar ese servicio.

80. Por último, considera que la norma tiene un impacto desproporcional en el gremio periodístico, pues no sólo inhibe la tarea periodística, sino que hace ilícita la profesión en ese ámbito específico.

81. Como se mencionó anteriormente, en el presente apartado únicamente se analizarán las fracciones X y XVII, esta última en todos sus incisos, al ser las que tienen incidencia en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

82. Para el análisis del anterior concepto de invalidez, es preciso recordar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad 5/2017,²⁰ 13/2018 y su acumulada 25/2018,²¹ 10/2019,²² 13/2019,²³ 15/2019,²⁴ 27/2019²⁵ y 105/2020²⁶ en las que se analizó el

²⁰ Resuelta en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete.

²¹ Resuelta en sesión de seis de diciembre de dos mil dieciocho.

²² Resuelta en sesión de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve.

²³ Resuelta en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve.



contenido del artículo 6o., fracción III, constitucional,²⁷ 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 aquél 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, tengan acceso gratuito a la información pública.

83. Así, este Tribunal Pleno ha determinado que los únicos cobros que podrían efectuarse son para recuperar los costos de reproducción, envío y certificación de la información; de manera que no puede establecerse cobro alguno por la búsqueda de información.

84. El principio de gratuidad quedó también plasmado en el artículo 17 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,²⁸ en donde se estableció que **sólo puede requerirse el cobro correspondiente a la modalidad de reproducción y entrega solicitada**, impidiéndose, por tanto, el cobro por la búsqueda de información, porque ésta no se materializa en algún elemento. Asimismo, el artículo 141²⁹ se dispone que, en caso de existir costos

²⁴ Resuelta el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.

²⁵ Resuelta en sesión de tres de septiembre de dos mil diecinueve.

²⁶ Resuelta en sesión de ocho de diciembre de dos mil veinte.

²⁷ **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 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."

²⁸ **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."

²⁹ **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:



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.

85. 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.

86. Conforme a lo anterior, se estableció que las cuotas, en caso de que la entrega de la información tuviera algún costo, dada la forma de reproducción y entrega solicitadas, deberían ser acordes con el costo del servicio prestado e iguales para los solicitantes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad tributaria, lo que quiere decir que el Estado no debe lucrar con las cuotas, sino que aquéllas deben fijarse de acuerdo a una base objetiva y razonable de los materiales utilizados y de sus costos, sin que pueda cobrarse la búsqueda de información o su reproducción cuando el interesado proporcione los medios respectivos.

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

"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. 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.

89. 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.

90. Además, se precisó 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 ésta.

91. Pues bien, a la luz de este parámetro es que se analizará la norma impugnada, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 67. El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias materia de los mismos, se pagará conforme a las siguientes cuotas:

Concepto		Cuota (pesos)	Periodicidad
...	
X.	Búsqueda de documentos en general	150.00	Por evento
...



XVII.	Copias simples tamaño carta u oficio de información pública, derivado de solicitudes de acceso a la información:		
	a) Copia simple, por cada lado de hoja	0.50	Por evento
	b) En medios magnéticos digitales, por unidad CD	20.00	Por evento
	c) En medios magnéticos digitales por unidad DVD	30.00	Por evento
	d) Impresiones blanco y negro tamaño carta u oficio por cada lado de hoja	2.50	Por evento
	e) Impresiones a color, tamaño carta u oficio por cada lado de hoja	5.00	Por evento
..."

92. En primer lugar, debe declararse la **invalidez** del artículo 67, fracción X, en tanto que prever el cobro por la *búsqueda de documentos en general*, incide directamente en el ejercicio del derecho de acceso a la información y vulnera el principio de gratuidad, en términos del cual sólo podrá ser objeto de pago lo relativo a la modalidad de reproducción y entrega solicitada, por lo que la simple búsqueda no puede cobrarse.

93. Similares consideraciones fueron sustentadas por unanimidad de votos al resolver la acción de inconstitucionalidad 5/2017.³⁰

94. En segundo lugar, por lo que hace a las fracciones restantes, aquéllas establecen el cobro por la expedición de copias simples tamaño carta u oficio, por cada lado de hoja (\$0.50), en medios magnéticos digitales por unidad CD (\$20.00), o DVD (\$30.00), impresiones en blanco y negro tamaño carta u oficio por cada lado de hoja (\$2.50) e impresiones a color, tamaño carta u oficio por cada lado de hoja (\$5.00).

³⁰ Por unanimidad de nueve votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán obligado por la mayoría y presidente en funciones Cossío Díaz, se declaró la invalidez del artículo 78 Bis-5 de la Ley de Hacienda para el Estado de Sinaloa.



95. Atento a ello, para analizar la validez 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.

96. 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 ellos, pues no debe perderse de vista que el parámetro de regularidad constitucional se sustenta en el ya mencionado principio de gratuidad, conforme al cual los costos deberán atender a la modalidad de reproducción y entrega solicitada.

97. Ahora bien, de la revisión integral de los procedimientos o antecedentes legislativos de la norma impugnada, se advierte que **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.

98. Además, del contenido de los conceptos que prevén la expedición o impresión de copias simples, se desprende que las tarifas están previstas a razón de cada lado de hoja, siendo que conforme al artículo 141 de la ley general de la materia ya mencionado, la información debe entregarse gratuitamente cuando no exceda de veinte hojas.

99. Asimismo, por cuanto hace a los supuestos que prevén el cobro para la reproducción de la información mediante medios magnéticos digitales por unidad CD o DVD, además de no apreciarse en las constancias legislativas alguna base objetiva para establecer su costo, ni alguna consideración que justifique la diferencia entre las tarifas y el valor comercial de los insumos, tampoco prevén la posibilidad de que el solicitante de la información opte por proporcionar el medio magnético digital ante el sujeto obligado, a fin de obtener la reproducción correspondiente, con lo cual no sería aplicable el cobro respectivo.



100. Similares consideraciones fueron sustentadas por unanimidad de votos al resolver la acción de inconstitucionalidad 105/2020.³¹

101. En consecuencia, debe declararse la invalidez del artículo 67, fracciones X y XVII, incisos a), b), c), d) y e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

102. En tal virtud, al haberse alcanzado ya la invalidez de la totalidad de porciones normativas analizadas en este apartado, resulta innecesario analizar los argumentos restantes tendentes a acreditar la inconstitucionalidad de algunas de ellas, a la luz del principio de proporcionalidad tributaria, en términos de la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."³²

C. Expedición de copias certificadas.

103. Por último, falta por analizar el contenido restante del segundo concepto de invalidez formulado por la accionante, en el que sostiene que el artículo 67, fracción XVIII, que prevé una tarifa de \$70.00 por copias adicionales certificadas de documentos, es contrario al principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que si bien en ese caso el servicio también implica la certificación del funcionario público autorizado, lo cierto es que la relación que se entabla no puede ser de derecho privado, por lo que no puede existir un lucro o ganancia para dicho funcionario, sino que debe guardar una relación razonable por el costo del servicio prestado; adicionalmente, considera que no queda claro si el costo se genera por cada hoja certificada o al conjunto de ellas.

³¹ Por unanimidad de once votos de las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, en su parte tercera, denominada "Normas que prevén cuotas relacionadas con el derecho de acceso a la información".

³² Registro digital: 181398. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863.



104. Como fue expuesto, entre otras, en la acción de inconstitucionalidad 93/2020,³³ este Alto Tribunal ha sostenido que para considerar constitucionales a 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.

105. 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 prestación 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.

106. Lo anterior se encuentra reflejado en las jurisprudencias P./J. 2/98 y P./J. 3/98, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales establecen lo siguiente:

"DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD SE RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS. Las garantías de proporcionalidad y equidad de las cargas tributarias establecidas en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el legislador trata de satisfacer en materia de derechos a través de una cuota o tarifa aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos que reflejan la capacidad contributiva del gobernado, se traduce en un sistema que únicamente es aplicable a los impuestos, pero que en manera alguna puede invocarse o aplicarse cuando se trate de la constitucionalidad de derechos por servicios, cuya naturaleza es distinta de la de los impuestos y, por tanto, reclama un concepto adecuado de esa proporcionalidad y equidad. De acuerdo con la doctrina jurídico-fiscal y la legislación tributaria, por derechos han de entender-

³³ Resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández separándose del parámetro de la Ley Federal de Derechos, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek separándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en el tema que en este asunto se retoma, relativo a la expedición de copias simples y copias certificadas.



se: "las contraprestaciones que se paguen a la hacienda pública del Estado, como precio de servicios de carácter administrativo prestados por los poderes del mismo y sus dependencias a personas determinadas que los soliciten", de tal manera que para la determinación de las cuotas correspondientes por concepto de derechos ha de tenerse en cuenta el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio y que las cuotas de referencia sean fijas e iguales para todos los que reciban servicios análogos."³⁴

"DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA. No obstante que la legislación fiscal federal, vigente en la actualidad, define a los derechos por servicios como las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, modificando lo consignado en el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, el cual en su artículo 3o. los definía como 'las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio', lo que implicó la supresión del vocablo 'contraprestación'; debe concluirse que subsiste la correlación entre el costo del servicio público prestado y el monto de la cuota, ya que entre ellos continúa existiendo una íntima relación, al grado que resultan interdependientes, pues dicha contribución encuentra su hecho generador en la prestación del servicio. Por lo anterior, siendo tales características las que distinguen a este tributo de las demás contribuciones, para que cumpla con los principios de equidad y proporcionalidad que establece la fracción IV del artículo 31 constitucional, debe existir un razonable equilibrio entre la cuota y la prestación del servicio, debiendo otorgarse el mismo trato fiscal a los que reciben igual servicio, lo que lleva a reiterar, en lo esencial, los criterios que este Alto Tribunal ya había establecido conforme a la legislación fiscal anterior, en el sentido de que el establecimiento de normas que determinen el monto del tributo atendiendo al capital del contribuyente o a cualquier otro elemento que refleje su capacidad contributiva, puede ser correcto tratándose de impuestos, pero no de derechos, respecto de los cuales debe tenerse en cuenta ordinariamente el costo que para el Estado tenga la ejecución del servicio; y que la correspondencia entre ambos términos no debe entenderse como en derecho privado, de manera que el precio corresponda exactamente al valor del servicio prestado,

³⁴ Registro digital: 196934. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, página 41.



pues los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente en el de los particulares."³⁵

107. Sentadas estas bases, es necesario determinar si la cuota prevista en el artículo 67, fracción XVIII, de la ley impugnada, para la expedición de copias certificadas adicionales, atiende al costo que le **genera al Estado** la prestación de dicho servicio. Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 67. El pago de los derechos a que se refiere esta sección deberá hacerse previo a la expedición de las certificaciones y constancias materia de los mismos, se pagará conforme a las siguientes cuotas:

Concepto		Cuota (pesos)	Periodicidad
...	
XVIII.	Copias adicionales certificadas	70.00	Por evento
..."

108. En la acción de inconstitucionalidad que se retoma en este apartado, se destacó que las Salas de este Alto Tribunal han establecido 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 acto en que se efectúa sin prolongarse en el tiempo.

109. Además, 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.

³⁵ Registro digital: 196933. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VII, enero de 1998, página 54.



110. En efecto, se destacó que las Salas de este Alto Tribunal consideraron 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 así seguridad y certeza jurídica al interesado; y, a partir de lo anterior, concluyeron 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.

111. También se destacó la precisión que se hizo en el sentido de 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 de documentos.

112. De dichos precedentes derivó la 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).",³⁶ así como la tesis aislada 2a. XXXIII/2010 de la Segunda Sala, de rubro: "DERECHOS. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA."³⁷

113. Ahora, en el artículo impugnado se establece una cuota de \$70.00 por la expedición de copias adicionales certificadas, lo cual constituye un costo sumamente mayor respecto del previsto para la expedición e impresión de copias simples, pues para esos supuestos los costos oscilan desde \$0.50 hasta un máximo de \$5.00.

³⁶ Registro digital: 160577. [J]; Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2077.

³⁷ Registro digital: 164477. [TA]; Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, junio de 2010, página 274.



114. De esta manera, se concluye que resulta fundado el concepto de invalidez formulado por la accionante, en tanto que dicho costo es desproporcional, en la medida que no guarda relación **razonable** con el costo de los materiales para la prestación del servicio, ni con el costo que implica certificar un documento.

115. Es cierto que en el supuesto analizado 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; 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.

116. Por último, también le asiste razón a la accionante en que la fracción XVIII del artículo 67 de la legislación impugnada, contraviene el principio de seguridad jurídica, porque de su redacción no puede desprenderse si dicho monto se cobrará con motivo de una hoja certificada, o si por el conjunto de ellas y con independencia del número de hojas, lo que genera, en realidad, una incertidumbre respecto de la cantidad que se deberá pagar ante una solicitud de expedición de copias certificadas.

117. Por tanto, se declara la invalidez del artículo 67, fracción XVIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno.

118. Por todo lo anteriormente expuesto, al haberse declarado la invalidez de la totalidad del artículo 67, en sus fracciones impugnadas, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos planteados por el promovente, tendentes a acreditar su *impacto desproporcional* al gremio periodístico, en términos de la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."³⁸

³⁸ Registro digital: 181398. [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863.



SÉPTIMO.—Efectos.

119. En primer lugar, respecto de la solicitud de la accionante relativa a que se extiendan efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, particularmente los artículos 39 a 44 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, por estar vinculados con una de las disposiciones reclamadas, este tribunal estima que de conformidad con lo resuelto por este Pleno en la acción de inconstitucionalidad 97/2020,³⁹ 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.

120. Por otro lado, 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,⁴⁰ se determina que las declaratorias de invalidez decretadas en el considerando sexto surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca.

121. 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 los mismos vicios de inconstitucionalidad que se detectaron en la presente sentencia.

122. Por último, deberá notificarse la presente sentencia al Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, por ser la autoridad encargada de la aplicación de la Ley de Ingresos cuyas disposiciones fueron declaradas inválidas.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

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

³⁹ Resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte, en la que se resolvió, por mayoría de siete votos, no extender la invalidez de las leyes de ingresos impugnadas al artículo 59 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla.

⁴⁰ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 57 y 67, fracciones X, XVII, incisos del a) al e), y XVIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2110, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de abril de dos mil veintiuno, de conformidad con el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de los párrafos del veinte al veinticuatro, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la 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 González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat apartándose de los párrafos del veinte al veinticuatro, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto relativo a la legitimación. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.



En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose de los párrafos cuarenta y seis y cuarenta y siete, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado A, denominado "Alumbrado público", consistente en declarar la invalidez del artículo 57 de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2110, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de abril de dos mil veintiuno. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández separándose del párrafo noventa, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado B, denominado "Cobros por la búsqueda y reproducción de información", consistente en declarar la invalidez del artículo 67, fracciones X y XVII, incisos del a) al e), de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2110, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de abril de dos mil veintiuno.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su apartado C, denominado "Expedición de copias certificadas", consistente en declarar la invalidez del artículo 67, fracción XVIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Santa María Colotepec, Distrito de Pochutla, Oaxaca, para el ejercicio fiscal 2021, expedida mediante el Decreto Núm. 2110, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el siete de abril de dos mil veintiuno. El Ministro Pérez Dayán votó en contra.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) no extender la invalidez decretada a otras normas, particularmente los artículos del 39 al 44 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, 2) 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 Oaxaca, 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 resolutivo cuarto:

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

Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, el primero por haber integrado la Comisión de Receso del primer periodo de sesiones de dos mil veinte y el segundo por haber integrado la Comisión de Receso del segundo periodo de sesiones de dos mil quince.

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 11 de febrero de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de marzo 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 (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT).

II. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. DEBE PERSEGUIR UNA IGUALDAD JURÍDICA, TRADUCIDA EN LA SEGURIDAD DE NO TENER QUE SOPORTAR UN PERJUICIO O PRIVARSE DE UN BENEFICIO DE FORMA DESIGUAL E INJUSTIFICADA (ARTÍCULO 7, FRACCIÓN VII, PÁRRAFO SEXTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HAYA SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT).

III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. PARA DETERMINAR SI UNA DISTINCIÓN RESULTA OBJETIVA Y RAZONABLE DEBERÁ EFECTUARSE UN ESTUDIO CUYA INTENSIDAD DEPENDERÁ DEL OBJETO DE LA LITIS (ARTÍCULO 7, FRACCIÓN VII, PÁRRAFO SEXTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HAYA SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT).

IV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO CONDENADAS POR DELITOS DOLOSOS Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE SER NOMBRADO TITULAR DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE NAYARIT (ARTÍCULO 7, FRACCIÓN VII, PÁRRAFO SEXTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HAYA SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT).

V. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO CONDENADA POR DELITOS DOLOSOS PARA SER TITULAR DEL CENTRO DE CONCILIACIÓN LABORAL DEL ESTADO DE NAYARIT, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 7, FRACCIÓN VII, PÁRRAFO SEXTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HAYA SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT).



VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 7, FRACCIÓN VII, PÁRRAFO SEXTO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HAYA SIDO CONDENADO POR DELITO DOLOSO", DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NAYARIT).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE NOVIEMBRE DE 2021. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROMÁN SILVA.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **treinta de noviembre de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 57/2021 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 7, fracción VII, sexto párrafo, en la porción normativa "*y no haya sido condenado por delito doloso*", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, reformado mediante Decreto publicado el uno de marzo de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Gobierno de dicho Estado de la República.

TRÁMITE

Presentación de la demanda. Mediante escrito presentado el treinta y uno de marzo de dos mil veintiuno, mediante el buzón judicial, recibido el uno de abril siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez del artículo 7, fracción VII, sexto párrafo, en la porción normativa "*y no haya sido condenado por delito doloso*", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, reformado mediante decreto publicado el uno de marzo de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa.



2. **Autoridades emisora y promulgadora.** La norma general impugnada se emitió por el Congreso y se promulgó por el gobernador, ambos del Estado de Nayarit.

3. **Artículos señalados como vulnerados.** La accionante señaló como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 5o. y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por contravención a los derechos humanos de igualdad y no discriminación, de acceso a un cargo en el servicio público, de libertad de trabajo y al principio de reinserción social.

4. **Conceptos de invalidez.** Luego de exponer un marco normativo doctrinal y jurisprudencial, en relación con el derecho de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el derecho de acceso a ocupar un cargo en el servicio público, sustentado en normas constitucionales y convencionales, y en su interpretación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, en esencia, lo siguiente:

- La norma impugnada vulnera los artículos 1o., 5o. y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los correlativos de tratados internacionales, porque impide de manera injustificada que las personas accedan al cargo público de titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nayarit cuando hubieren sido condenadas por un delito doloso, aun cuando ya purgaron la pena impuesta por el ilícito cometido, lo que constituye un requisito genérico, referido a cualquier delito doloso, que no considera si las conductas sancionadas se relacionan o no con las funciones a desempeñar en el cargo en cuestión y, por tanto, tal medida se traduce en una exclusión injustificada y discriminatoria para las personas que se encuentran en esa condición, pues les impide ejercer su derecho a la libertad de trabajo y, en específico, a ocupar un cargo en el servicio público, en igualdad de condiciones que las demás personas.

- Para que una exigencia de esa naturaleza sea válida, se deben examinar las funciones y obligaciones a desempeñar en el cargo público correspondiente, y hecho lo anterior, señalar únicamente las conductas ilícitas que puedan estar estrechamente vinculadas con el empleo en cuestión. En el caso del titular del Centro de Conciliación Laboral, señala que las funciones a ejercer implican



atribuciones directivas, administrativas, técnicas y profesionales lógico-jurídicas para realizar la función conciliadora entre patrones y trabajadores en la entidad; por tanto, atento a esas funciones, estima que la restricción contenida en la norma impugnada es desproporcionada y atenta contra el derecho a la libertad de trabajo y el derecho de acceder a un cargo en el servicio público en condiciones de igualdad y no discriminación, porque se excluye a todas las personas que hayan sido condenadas por cualquier delito doloso, aun cuando el hecho ilícito no se relacione de manera alguna con las atribuciones correspondientes al cargo referido, por lo que resulta sobreinclusiva.

- Es cierto que la norma exige cierta probidad y honestidad en las personas que pretendan desempeñar el cargo de titular del Centro de Conciliación Laboral de Nayarit, como forma de garantizar que la ejecución de sus funciones sea regular y apegada a la legalidad, pero el precepto desborda su objetivo y termina por excluir del acceso al cargo público a todas las personas que habiendo cometido un delito doloso y ya compurgada la pena, busquen reinserirse en la sociedad, por lo que deviene discriminatorio en tanto que, con base en esa situación social y/o jurídica, genera distinción, exclusión, restricción o preferencia, que resulta arbitraria e injusta, y propicia discriminación por motivos de condición social al obstaculizar el ejercicio de derechos a las personas que buscan reinserirse en la sociedad mediante el desempeño del servicio público.

- No pasa inadvertido que el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal prevé el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar la titularidad del organismo descentralizado federal, encargado de la función conciliadora de las diferencias de los trabajadores y patrones; sin embargo, dicha exigencia sólo tiene sustento constitucional para el caso de la instancia del orden federal y no para las locales. En ese sentido, aunque el Poder Reformador de la Constitución estimó pertinente definir algunos de los requisitos que debe reunir la persona titular del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral en la propia Norma Fundamental, ello no puede hacerse extensivo a la persona que ocupe el cargo homólogo en la instancia conciliadora correspondiente en las entidades federativas, porque de establecerlo, como acontece en la especie, resultará inconstitucional por transgredir diversos derechos fundamentales reconocidos en el parámetro de regularidad constitucional.



- La norma controvertida debe ser analizada a la luz de la prohibición constitucional de hacer distinciones basadas en categorías sospechosas de discriminación, bajo un escrutinio estricto, pues considera que la exigencia del precepto se sustenta en la categoría de condición social y/o jurídica de las personas que han sido condenadas por delito doloso, a quienes se excluye por esa razón, de la posibilidad de acceder al cargo público de titular del Centro de Conciliación Laboral de la entidad.

- En seguimiento del anterior argumento, la accionante desarrolla un test de proporcionalidad de escrutinio estricto bajo las directrices de la jurisprudencia P./J. 10/2016 (10a.) de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO.", y sostiene que la porción normativa controvertida no lo supera, pues no existe una finalidad constitucionalmente imperiosa para exigir que quien desempeñe el cargo de titular del Centro de Conciliación Laboral en la entidad no haya sido condenado por la comisión de algún delito doloso, pues el legislador no ha hecho una correlación entre ese requisito y las actividades del puesto a desempeñar, por lo que resulta discriminatoria y no se supera dicha grada del *test*.

- Asimismo, refiere que en caso de que este Tribunal Pleno considerara que sí existe esa finalidad imperiosa y que la medida estuviera estrechamente vinculada con ella, de cualquier modo no se cumple el tercer requisito, pues la medida *no es la menos restrictiva posible*, dado que tiene efectos amplios, y en todo caso, el legislador debió restringir el acceso al cargo público sólo cuando el delito doloso cometido fuere realmente gravoso y estuviere estrechamente relacionado con las funciones a desempeñar, de modo tal que válidamente se pudiese poner en duda que el aspirante en cuestión ejercerá de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones. Además, se debe considerar que el hecho de que una persona haya sido condenada por un delito doloso, forma parte de su vida privada, de su pasado y su proyección social, y no es dable que por esa razón se le excluya de su participación en los asuntos que atañen a su comunidad, como es desempeñarse en un cargo en el servicio público.

- A manera de conclusión, reitera que la porción normativa controvertida es inconstitucional por erigirse como una diferenciación injustificada, exclusión, restricción, o preferencia arbitraria e injusta, que obstaculiza la libertad de trabajo



y de acceder a un cargo público en igualdad de condiciones que las demás personas; exigencia que no se justifica sobre una base objetiva y acotada y, por tanto, la norma impugnada debe considerarse violatoria de esos derechos fundamentales.

5. **Registro y turno.** Mediante proveído de siete de abril de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **57/2021**; y, por razón de turno, se designó como instructora a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

6. **Admisión.** Por auto de doce de abril de dos mil veintiuno, la Ministra instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit, para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, requirió al Poder Legislativo para que, con su informe, enviara al Alto Tribunal copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto impugnado allí descritos; y al Poder Ejecutivo, para que enviara un ejemplar o copia certificada del Periódico Oficial del Estado en que se haya publicado el Decreto controvertido. Además, se dio vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que manifestaran lo que a sus intereses conviniera, entre otras previsiones.

7. **Informe del Poder Legislativo.** El Poder Legislativo del Estado de Nayarit, por conducto del jefe de la Unidad Jurídica facultado para ejercer su representación,¹ luego de referirse en abstracto a las cuestiones que pueden ser materia de la acción de inconstitucionalidad y a las atribuciones de esta Suprema Corte en la acción de inconstitucionalidad, así como a la competencia del Congreso Local para emitir la norma controvertida, sostuvo medularmente lo siguiente:

- La reforma al artículo 7, fracción VII, de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Nayarit tuvo como propósito homologar a la Constitución Federal

¹ Cargo que ostentó Paulo Silverio Barajas Zavala, quien exhibió copia certificada de su nombramiento de diecisiete de mayo de dos mil dieciocho, expedido por el secretario general de Gobierno de Nayarit, la cual obra a foja 112 de la presente acción de inconstitucionalidad.



la designación del titular del Centro de Conciliación Laboral de Nayarit, conforme a la reforma constitucional en materia de justicia laboral de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, y establecer desde la Constitución las bases y reglas que garanticen que la titularidad de ese cargo recaerá en personas con los conocimientos, cualidades y aptitudes necesarias, que realicen sus funciones con apego a los principios que rigen la justicia laboral, respondiendo a los cambios institucionales y a las adecuaciones legales que serán de beneficio para la sociedad, necesarias para dar certeza y seguridad jurídica al ciudadano en torno a la garantía de respeto y protección de sus derechos laborales.

- Refiere que ese Congreso respeta los principios y derechos que conforman el parámetro de regularidad constitucional; que el principio de reinserción social sólo rige al Estado dentro del sistema penitenciario, pero no después de que se ha purgado la pena. Sostiene que la norma es razonable, pues se busca que los funcionarios que se designen trabajen bajo los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos, lineamientos generales que se deben cumplir al ser titular de un órgano donde su función es "la procuración de justicia" en materia laboral, y es por ello, que se legisla con libertad configurativa para establecer los requisitos que deben cumplir los aspirantes al cargo.

- Al establecer como requisito "*y no haya sido condenado por delito doloso*", el legislador utilizó su libertad de configuración para crear y modificar los procesos y actuaciones "judiciales" en sus diversos aspectos, respetando siempre los derechos, garantías, principios y valores contemplados en la misma Constitución conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; se advirtió la necesidad de la sociedad de generar vínculos de confianza con sus instituciones de "procuración de justicia" en este caso, en materia laboral y de quienes la encabezarán, por lo que en atención a la búsqueda de los mejores perfiles sin que el contenido de la norma que se impugna se trate de una limitante o requisito genérico, para cualquier trabajo, sino que se trata de un requisito para ocupar un cargo público y no para el desarrollo de una profesión en general o cargo de elección popular y que tiene trascendencia en el Estado de derecho, cuya regulación compete al Congreso del Estado, con lo que se busca que no se vea comprometida la confianza de los justiciables con perfiles totalmente idóneos.



- Refiere que el artículo impugnado en ningún momento vulnera los derechos alegados por la accionante, y reitera que se trata de regular el acceso a un empleo público tutelando el correcto y cabal desarrollo del cargo de acuerdo con los principios rectores de la función pública que se traducen en un derecho subjetivo, en una garantía a favor de los gobernados, para que los servidores públicos se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el servicio público.

8. Informe del Poder Ejecutivo. La autoridad promulgadora del Decreto, por conducto del titular de la Consejería Jurídica del gobernador² manifestó, en síntesis, lo siguiente:

- El precepto impugnado es constitucional y debe reconocerse su validez, ya que el decreto cuya invalidez se reclama se realizó en atención a la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia laboral, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, que trajo consigo un nuevo sistema de justicia en esta materia, y que abordó aspectos de suma trascendencia, ya que otorgó competencia a los Poderes Judiciales de la Federación y de las Entidades Federativas, para conocer y resolver los conflictos surgidos entre los patrones y los trabajadores, considerando además, la creación de Centros de Conciliación Laboral, tanto en el ámbito federal como local.

- Refiere que el artículo segundo transitorio de dicha reforma a la Constitución Federal encomendó al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Locales que realizaran las adecuaciones legislativas que correspondieran para dar cumplimiento a dicho decreto dentro del año siguiente a la entrada en vigor de esa reforma; y la norma impugnada se emitió en cumplimiento a ello, pues se consideró como base el texto normativo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 123, apartado A, fracción XX, último párrafo, por tanto, la porción normativa: "*y no haya sido condenado por*

² Carácter que acreditó Raúl Alamillo Gutiérrez, con copia certificada de su nombramiento de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, y copia de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit; constancias que obran a fojas 336 y 337 de la presente acción de inconstitucionalidad.



delito doloso" contenida en el artículo 7, fracción VII, sexto párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, se encuentra adecuada a esa norma de la Constitución Federal.

9. Los informes referidos y sus anexos se tuvieron por oportunamente presentados mediante proveído de veinte de mayo de dos mil veintiuno³, y por cumplidos los requerimientos hechos a las autoridades demandadas; se ordenó dar vista con ellos a la actora, a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal y a la Fiscalía General de la República; asimismo, se otorgó plazo a las partes para formular sus alegatos.

10. **Alegatos y cierre de instrucción.** El titular del Ejecutivo y el Congreso del Estado de Nayarit, por conducto de sus respectivos representantes, así como la Comisión accionante, plantearon sus alegatos,⁴ los que se tuvieron por presentados en proveído de ocho de junio de dos mil veintiuno; en ese mismo acuerdo quedó cerrada la instrucción.⁵

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; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una porción normativa de un precepto de carácter local y la Constitución Federal.

12. SEGUNDO.—**Oportunidad.** La demanda se formuló 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, esto es, dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente de la fecha de publicación de la norma impugnada. Ello, pues el decreto con-

³ Fojas 352 a 354.

⁴ Al tenor de los escritos que obran a fojas: 369 a 371, 382 a 383 y 375 a 383, respectivamente.

⁵ Fojas 385 a 386.



trovertido se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el lunes uno de marzo de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la presente acción transcurrió del martes dos al miércoles treinta y uno de los referidos mes y año; y la demanda se presentó en el buzón judicial el último día de dicho plazo, según lo hizo constar la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que su presentación fue oportuna.

13. TERCERO.—**Legitimación.** La demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo cual acreditó con copia certificada del acuerdo de designación expedido por el Senado de la República el doce de noviembre de dos mil diecinueve, relativo a su nombramiento.⁶

14. Así, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica:

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

"...

"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 internacio-

⁶ Copia certificada por la visitadora adjunta adscrita a la Coordinación General de seguimiento de Recomendaciones y Asuntos Jurídicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de veinticinco de noviembre de dos mil veinte, que obra a foja 23.



nales 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; ..."

15. Por otra parte, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estatuye en su numeral 15, fracciones I y XI,⁷ la representación legal y la facultad para promover las respectivas acciones de inconstitucionalidad a cargo de su presidente, por lo que se actualiza la hipótesis de legitimación que contempla el referido artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General, pues el presente asunto fue promovido por un ente legitimado, a través de su representante legal.

16. CUARTO.—**Causas de improcedencia y sobreseimiento.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada no hacen valer causas de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualice alguna. Por tanto, procede analizar los conceptos de invalidez.

17. QUINTO.—**Estudio.** Como se precisó en apartado anterior, en su único concepto de invalidez, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que el numeral 7, fracción VII, sexto párrafo, en la porción normativa "*y no haya sido condenado por delito doloso*", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit es inválido, porque al establecer como requisito para ser titular del Centro de Conciliación Laboral en la entidad, el no haber sido condenado por delito doloso, vulnera el derecho de igualdad y no discriminación, la libertad de trabajo y el derecho a acceder a un cargo en el servicio público.

⁷ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

"...

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



18. Y en esencia, la actora sostiene que la norma impide a las personas que ya cumplieron una pena en el sistema de justicia penal por la comisión de un delito doloso, acceder al referido cargo público, imponiendo un requisito genérico, referido a cualquier delito de esa índole, sin considerar si el ilícito guarda relación o no con las funciones del puesto a desempeñar; de manera que se traduce en una restricción o exclusión injustificada y discriminatoria, que resulta *sobreinclusiva*. En ese sentido, considera que dadas las funciones directivas, administrativas, técnicas y profesionales que corresponden al titular del Centro de Conciliación Laboral, la norma resulta desproporcionada y atenta contra los derechos fundamentales referidos.

19. La Comisión señala que el hecho de que el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal establezca como requisito para ser titular del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral el no haber sido condenado por delito doloso, sólo sirve de sustento para ese cargo en el nivel federal, mas no implica que el legislador local pueda hacer extensivo ese mismo requisito para el cargo homólogo local, pues con ello se transgreden los derechos fundamentales referidos.

20. La accionante sostiene que la norma impugnada debe ser sometida a un *escrutinio estricto* bajo la prohibición de discriminación, dado que está sustentada en una categoría sospechosa como es la condición social y/o jurídica; y al respecto, despliega un test en el que afirma que la norma no tiene una finalidad constitucional *imperiosa*, pues el legislador no hizo una correlación entre ese requisito y las actividades del puesto a desempeñar; asimismo, dice, aún si se considerara que la norma sí cumple esa grada del test y la diversa de idoneidad, de cualquier modo no se satisfecería la última exigencia, relativa a que la medida sea la menos restrictiva posible, pues sus efectos son amplios, y en todo caso, el legislador debió restringir el acceso al cargo público sólo cuando el delito doloso cometido fuere realmente gravoso y estuviere estrechamente relacionado con las funciones a realizar, de modo tal que válidamente se pudiese poner en duda que el aspirante en cuestión ejercerá de manera proba, íntegra y honesta sus atribuciones; además, aduce, se debió considerar que el haber compurgado una pena forma parte de la vida privada, del pasado y la proyección social, y no es dable que por esa razón se excluya la participación de la persona en los asuntos que atañen a su comunidad, como es desempeñarse en un cargo en el servicio público.



21. Esos planteamientos de la accionante son **fundados** en lo esencial, y suficientes para declarar inválida la porción normativa controvertida.

22. El artículo 7, fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit señala:

(Reformado primer párrafo, P.O. 23 de junio de 2012)

"Artículo 7. El Estado tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Todos los habitantes del estado gozarán sea cual fuere su condición:

"...

(Reformada, P.O. 16 de diciembre de 2010)

"VII. La libertad de trabajar y disponer de los productos del trabajo, de acuerdo con las prescripciones que establecen las leyes relativas.

(Reformado, P.O. 1 de marzo de 2021)

"De conformidad a lo dispuesto por el artículo 123, apartado A, fracción XX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función conciliadora de las relaciones entre los patrones y los trabajadores estará a cargo del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nayarit, organismo público descentralizado que contará con personalidad jurídica y patrimonio propio, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, igualdad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. La conciliación que imparta deberá ajustarse al procedimiento contemplado en la ley.

(Adicionado, P.O. 1 de marzo de 2021)

"Contará con un Órgano de Gobierno y una estructura administrativa que salvaguarde el ejercicio pleno de la autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, cuya integración y funcionamiento se establecerán en su correspondiente Ley Orgánica.



(Adicionado, P.O. 1 de marzo de 2021)

"Para la designación del titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nayarit, el Gobernador del Estado someterá una terna a consideración del Congreso del Estado, el cual previa comparecencia de las personas propuestas, realizará la designación correspondiente. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes en la sesión, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Congreso del Estado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo aquél que, dentro de dicha terna, designe el Gobernador.

(Adicionado, P.O. 1 de marzo de 2021)

"En caso de que el Congreso del Estado rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Estatal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Gobernador.

(Adicionado, P.O. 1 de marzo de 2021)

"El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nayarit; que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; y que goce de buena reputación **y no haya sido condenado por delito doloso.**

(Adicionado, P.O. 1 de marzo de 2021)

"Asimismo, deberá cumplir los requisitos que establezca la ley. Desempeñará su encargo por períodos de seis años y podrá ser reelecto por una sola ocasión. En caso de falta absoluta, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. El titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nayarit sólo podrá ser removido por causa grave en los términos del Título Octavo de esta Constitución y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Centro y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia." (énfasis en negritas añadido).

23. Como se observa, dicho precepto en la fracción transcrita, encomienda la función conciliadora en materia de trabajo, al Centro de Conciliación Laboral



de la entidad; dispone la naturaleza de dicho organismo y los principios que regirán su función; señala que contará con un órgano de gobierno; establece las reglas para la designación de su titular; y en lo que interesa, en su párrafo sexto, se precisan diversos requisitos que deberá reunir la persona en quien recaiga el nombramiento de titular de dicho Centro, a saber: (i) tener capacidad y experiencia en las materias de la competencia del Centro; (ii) que no haya ocupado un cargo en algún partido político ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; (iii) que goce de buena reputación; (iv) **que no haya sido condenado por delito doloso**; y (v) que cumpla con los requisitos que establezca la ley (párrafo séptimo).

24. El requisito impugnado en el caso, es el relativo a que la persona que ocupe la titularidad del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nayarit "*no haya sido condenado por delito doloso*".

25. **Parámetro de regularidad constitucional.** Para el estudio de la norma impugnada, es pertinente destacar brevemente el contenido y alcances que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido al derecho humano de igualdad y no discriminación, y al derecho de los ciudadanos mexicanos a desempeñarse en un cargo público cuando se cumplan las calidades que exija la ley.

26. **Derecho de igualdad y no discriminación.** Esta Suprema Corte ha sostenido que la igualdad reconocida en el artículo 1o. constitucional, es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual, invariablemente se predica de algo y consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

27. Y ha precisado que una modalidad o faceta del derecho a la igualdad es *la prohibición de discriminar*, la cual entraña que ninguna persona pueda ser excluida del goce de un derecho humano, ni tratada en forma distinta a otra que presente similares características o condiciones jurídicamente relevantes, especialmente cuando la diferenciación obedezca a alguna de las categorías que recoge el referido precepto constitucional, a saber: el origen étnico o nacional,



el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil, o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar los derechos y libertades de las personas.

28. Así se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación, obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

29. No obstante, también se ha precisado que si bien el verdadero sentido de *la igualdad*, es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada; por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido, sino que será constitucionalmente exigido.

30. En la misma línea, este Pleno se ha referido al principio y/o derecho de *no discriminación*, al señalar que cualquier tratamiento discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta, y que toda situación que considere superior a un determinado grupo y conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, da lugar a que sea tratado con hostilidad o a que de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación, es inconstitucional.

31. Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos. Por



ello, este Pleno sostuvo que la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada; y no se debe perder de vista que la discriminación tiene como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano, de ahí que el escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.⁸

32. Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)⁹ estableció que el derecho humano a *la igualdad jurídica* ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad *ante la ley* y el de igualdad *en la ley*; el primero, entendido como la garantía de que las personas deben ser tratadas iguales *ante la ley* en su condición de destinatarios de las normas y de usuarios del sistema de administración de justicia, para que los preceptos jurídicos se apliquen de manera uniforme a todos los individuos que se encuentren en la misma situación; el segundo, en relación con el contenido de las normas, a efecto de que el legislador no imponga tratos diferenciados injustificados.

33. Asimismo, en la labor interpretativa de este Alto Tribunal respecto del derecho de igualdad, además de la referida igualdad jurídica formal o de derecho, se ha reconocido *la igualdad sustantiva o de hecho* concebida como una faceta o dimensión de ese derecho fundamental, cuyo propósito es remover o disminuir obstáculos sociales, políticos, económicos, culturales o de cualquier otra naturaleza, que impidan a ciertas personas o grupos sociales, colocados en situaciones de hecho específicas, de desventaja y de vulnerabilidad, gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos, en condiciones de paridad con otras personas o grupos de personas; igualdad sustantiva que exige medidas apropiadas de distinta índole, para evitar diferenciaciones injus-

⁸ Décima Época; registro digital: 2012594; Instancia: Pleno; Tipo de tesis: jurisprudencia; Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, materia: constitucional; Tesis P./J. 9/2016 (10a.), página: 112, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."

⁹ De rubro: "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."



tificadas, discriminaciones sistemáticas, o revertir situaciones de marginación, a fin de que la operatividad del orden jurídico tenga lugar en auténticas condiciones de equidad.

34. Son ilustrativos de las consideraciones anteriores, los criterios de rubros: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO,"¹⁰ "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL."¹¹ y "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO."¹²

35. Respecto de la igualdad jurídica formal o de derecho (igualdad normativa), la Primera Sala ha reconocido que existe una desigualdad normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado; y que tal distinción en la norma generalmente se manifiesta a través de la exclusión tácita de un beneficio o de una diferenciación expresa; entendiéndose que la primera tiene lugar cuando un régimen jurídico implícitamente excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa; y la segunda, cuando el legislador establece dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos de hecho o situaciones equivalentes.¹³

¹⁰ Tesis 1a./J. 81/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99.

¹¹ 1a./J. 55/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75.

¹² Tesis 1a. XLIII/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 644.

¹³ Tesis 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 974, de rubro y texto: "DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA. El derecho fundamental a la igualdad en su vertiente de igualdad formal o igualdad ante la ley comporta un mandato dirigido al legislador que ordena el igual tratamiento a todas las personas en la distribución de los derechos y obligaciones. Así, cuando el legislador establece una distinción que se traduce en la existencia de dos regímenes jurídicos, ésta debe ser razonable para considerarse constitucional. En este sentido, para mostrar que la distinción no es razonable debe señalarse por qué resultan equivalentes o semejantes los supuestos de hecho regulados por ambos regímenes jurídicos, de tal manera que esa equivalencia mostraría la falta de justificación de la distinción. De esta manera, existe discriminación normativa cuando dos supuestos de hecho equivalentes son regulados



36. **Derecho a desempeñarse en un empleo, cargo o comisión en el servicio público.** De conformidad con el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁴ todo ciudadano tiene derecho a poder ser nombrado en un empleo o comisión en el servicio público, si cumple con *las calidades* que establezca la ley. Este derecho también está reconocido en los numerales 23, numeral 1, inciso c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁵ y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁶

37. Este Tribunal Pleno ha sostenido que salvo las condiciones establecidas expresamente por la propia Constitución General para determinados empleos, cargos o comisiones en el servicio público, el legislador ordinario federal y local, cuenta con libertad de configuración para determinar en la ley, las "calidades" exigibles para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo, cargo o comisión en el servicio público, empero, ello no exime al legislador que observar los principios y derechos fundamentales.

de forma desigual sin que exista una justificación razonable para otorgar ese trato diferenciado. Al respecto, debe señalarse que la discriminación normativa constituye un concepto relacional, en el sentido de que a la luz del derecho a la igualdad en principio ningún régimen es discriminatorio en sí mismo, sino en comparación con otro régimen jurídico. Dicho de otra manera, la inconstitucionalidad no radica propiamente en el régimen jurídico impugnado, sino en la relación que existe entre éste y el régimen jurídico con el que se le compara. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir de un análisis de la razonabilidad de la medida."

¹⁴ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley;"

¹⁵ "1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

"c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal.;"

¹⁶ "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:

"...

"c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."



38. Asimismo, se ha precisado que cuando el artículo 35 se refiere a las "calidades" que establezca la ley alude 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"**;¹⁷ interpretación que se ha estimado consistente con el artículo 1, numeral 2, del Convenio Internacional del Trabajo No. 111 relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación¹⁸ y 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 apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes."**

39. En la controversia constitucional 38/2003, fallada el veintisiete de junio de dos mil cinco, el Tribunal Pleno sostuvo lo siguiente:

"... 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**

¹⁷ De rubro: "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.". Número de registro: 177102. Localización: [J]; Novena Época; Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XXII, octubre de 2005; página 1874. Tesis P./J. 123/2005.

¹⁸ Convenio ratificado por México el 11 de septiembre de 1961.

"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."



'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 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."

40. La misma noción sobre "las calidades que establezca la ley" se retomó en la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y acumuladas 29/2006 y 30/2006, falladas 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. ..."

41. Así, cuando el artículo 35, fracción VI (igual que la fracción II), 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.

42. 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 en el 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 criterios objetivos y razonables que eviten discriminar, sin la 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.

43. 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.

44. Ello, sin perjuicio de que, para determinados puestos federales o locales, se exija 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,¹⁹ y de que es necesario distinguir entre el acceso a un cargo de elección popular, de acceso a un empleo o comisión en la función pública, que, acorde al nivel de especialización requerido, puede exigir de calidades técnicas más específicas.

45. 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 algún derecho humano u otro principio constitucional.²⁰

46. Incluyendo en ello de manera destacada, la necesidad de que los respectivos requisitos sean objetivos y 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 sobre Derechos Humanos y 25, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁹ Por ejemplo, como lo exige el artículo 95 constitucional para el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁰ 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.



47. Similares consideraciones sostuvo este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 111/2019²¹ y 192/2020.²²

48. **Tipo de escrutinio.** Al respecto, es necesario precisar que este Alto Tribunal con algunas variantes normativas, ya ha tenido la oportunidad de examinar dicho requisito –no haber sido condenado por delito doloso– en diversos precedentes, con motivo de la impugnación de normas locales de distintas legislaciones, en relación con la regulación de otros cargos públicos o relacionados con el servicio público.²³

²¹ Fallada en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²² Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

²³ En ese sentido, se encuentran las siguientes:

-Acción de inconstitucionalidad **83/2019**, resuelta en sesión de quince de octubre de dos mil veinte, en la que se examinó, en lo que interesa, el artículo 28, fracción X, de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo, que establecía para ser aspirante a Notario Público "**no haber sido condenado por delito doloso**", precepto que se estimó inválido por ser contrario al principio de igualdad al resultar sobre-inclusivo.

-Acción de inconstitucionalidad **106/2019**, resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno; se impugnaron, entre otros, los artículos 21 y 24, en su respectiva fracción IV, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, en cuanto exigían para ocupar el cargo de vicesfiscal y fiscal especializado "**no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria**"; en este caso, dichas normas se declararon válidas por una mayoría de seis votos, bajo diversas consideraciones atinentes a los cargos a desempeñar.

- Acción de inconstitucionalidad **117/2020**, resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno; se impugnó el artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua, que exigía a las personas que ejercieran profesiones en el trabajo social y psicología o carreras afines de las instituciones públicas y privadas y realizaran estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción "**no haber recibido condena por delitos dolosos**"; dicho precepto se estimó inválido por resultar contrario al derecho de igualdad al ser sobre-inclusivo.

-Acción de inconstitucionalidad **184/2020**, resuelta en sesión de dieciocho de mayo de dos mil veintiuno, en la que se impugnó, en lo que interesa, el artículo 26, fracción II, en la porción normativa que dice "**no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso ...**" de la Ley para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el Estado de Guanajuato, que exigía dicho requisito para ser titular de la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas en la entidad; el Tribunal Pleno declaró inválida la norma referida, por estimarla sobreinclusiva y contraria al principio de igualdad.

-Acción de inconstitucionalidad **118/2020**, resuelta en sesión de veinte de mayo de dos mil veintiuno, en la que se reclamó el artículo 13, apartado A, fracción IV, en la porción normativa "**no haber sido**



49. De igual modo, este Tribunal Pleno ha conocido de acciones de inconstitucionalidad respecto de normas que regulaban supuestos jurídicos de contenido semejante o de similar naturaleza al aquí controvertido;²⁴ debiéndose precisar que, en dichos precedentes, la mayoría de los integrantes de esta Suprema Corte consideró que el respectivo requisito en cuestión (no haber sido condenado por delito doloso, no haber sido condenado por algún delito, no tener antecedentes penales, etcétera) para acceder a un cargo público o relacionado con el servicio público, debía examinarse bajo *un escrutinio ordinario o de razonabilidad* a la luz del derecho de igualdad, por no tratarse de una categoría sospechosa

sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año", de la Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, que exigía ese requisito para ocupar el cargo de titular de la Jefatura del Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas. En este caso, el Tribunal Pleno declaró inválida la norma, por estimarla sobre-inclusiva y contraria al principio de igualdad.

-Acción de inconstitucionalidad **182/2020**, resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno; se impugnó el artículo 17, fracción IV, de la Ley que crea la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario de Baja California, en la que se exigía como requisito para acceder al cargo de Comisionado **"no haber sido condenado por delito doloso"**. En este caso, la acción se desestimó respecto de dicha norma, por no haberse alcanzado la mayoría calificada en relación con la propuesta de invalidez que hacía el proyecto propuesto.

²⁴ Acciones de inconstitucionalidad en las que se impugnaron porciones normativas con supuestos en que se exigía como requisito para acceder a algún cargo público, o para realizar algún cargo o actividad vinculada con el servicio público, *no haber sido condenado por la comisión de algún delito o no tener antecedentes penales*, y en todas ellas, la mayoría de las Ministras y Ministros del Tribunal Pleno consideró someter a las normas impugnadas a un análisis ordinario o de razonabilidad, arribando a la conclusión de que resultaban contrarias al derecho de igualdad por sobre-inclusivas; como son las siguientes:

-Acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte; requisito: *"no tener antecedentes penales"*.

-Acción de inconstitucionalidad 85/2018, resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte; requisito: *"constancia de no antecedentes penales"*.

-Acción de inconstitucionalidad 86/2018, resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte; requisito: *"no tener antecedentes penales"*.

-Acción de inconstitucionalidad 108/2020, resuelta en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno; requisito: *"no haber sido sentenciado por delitos graves"*.

-Acción de inconstitucionalidad 50/2021, resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno; requisito: *"no haber sido condenado o condenada por delito intencional"*.

-Acción de inconstitucionalidad 275/2020, resuelta en sesión de diecinueve de agosto de dos mil veintiuno; requisito: *"y no haber sido condenado por algún delito"*.

-Acción de inconstitucionalidad 115/2020, resuelta en sesión de treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno; requisito *"no haber sido sentenciado con pena privativa de la libertad"*.



de discriminación que amerite un análisis estricto,²⁵ en tanto que no está referida propiamente a atributos o características inherentes a personas o grupos de personas históricamente excluidos o desventajados.

50. En esa línea, siguiendo el criterio mayoritario de este Tribunal Pleno en los referidos precedentes, contrario a lo que solicita la Comisión actora, la porción normativa impugnada no será examinada bajo un escrutinio estricto como categoría sospechosa de discriminación, sino bajo un análisis ordinario y atendiendo al criterio de razonabilidad.

51. Cabe mencionar que entre los asuntos más recientes, está la acción de inconstitucionalidad 192/2020, en la que se analizó una norma igual a la aquí impugnada, a saber: el artículo 32, fracción VII, de la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Chiapas, precisamente por establecer como requisito para ser titular de dicho Centro "*no haber sido condenado por delito doloso*"; precepto que este Alto Tribunal, bajo un escrutinio de razonabilidad, estimó inválido, considerado que resultaba contrario al derecho fundamental de igualdad.

²⁵ En la resolución de la acción de inconstitucionalidad 118/2020, en torno a la metodología de estudio del requisito de no haber sido condenado por delito doloso, este Alto Tribunal precisó:

"1) **Escrutinio estricto:** debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción *(i)* tenga como base las categorias sospechosas enumeradas en los artículos 1o., párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o *(ii)* implique una afectación central a derechos fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.

"2) **Escrutinio ordinario:** debe realizarse por los jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no tenga como base alguno de los criterios antes mencionados. En estos casos, el test de proporcionalidad se llevará a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad y su proporcionalidad. Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, consistente en que el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los 'mejores medios imaginables'.

Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de *sobre inclusión* o de *infra inclusión*, de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación. Esta etapa del escrutinio se ha llamado recientemente *principio de razonabilidad*, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad."



52. La previsión contenida en el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal.²⁶ Las autoridades demandadas refirieron en sus

²⁶ Título Sexto.

Del trabajo y de La previsión social.

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

"Artículo. 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

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

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

(Adicionado primer párrafo, D.O.F. 5 de diciembre DE 1960)

"A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

"...

(Reformada, D.O.F. 24 de febrero de 2017)

"XX. La resolución de las diferencias o los conflictos entre trabajadores y patrones estará a cargo de los tribunales laborales del Poder Judicial de la Federación o de las entidades federativas, cuyos integrantes serán designados atendiendo a lo dispuesto en los artículos 94, 97, 116 fracción III, y 122 apartado A, fracción IV de esta Constitución, según corresponda, y deberán contar con capacidad y experiencia en materia laboral. Sus sentencias y resoluciones deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia.

"Antes de acudir a los tribunales laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.

"La ley determinará el procedimiento que se deberá observar en la instancia conciliatoria. En todo caso, la etapa de conciliación consistirá en una sola audiencia obligatoria, con fecha y hora debidamente fijadas de manera expedita. Las subsecuentes audiencias de conciliación sólo se realizarán con el acuerdo de las partes en conflicto. La ley establecerá las reglas para que los convenios laborales adquieran condición de cosa juzgada, así como para su ejecución.

"En el orden federal, la función conciliatoria estará a cargo de un organismo descentralizado. Al organismo descentralizado le corresponderá además, el registro de todos los contratos colectivos de trabajo y las organizaciones sindicales, así como todos los procesos administrativos relacionados.

"El organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirá por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en la ley de la materia.

"Para la designación del titular del organismo descentralizado a que se refiere el párrafo anterior, el Ejecutivo Federal someterá una terna a consideración de la Cámara de Senadores, la cual previa comparecencia de las personas propuestas, realizará la designación correspondiente. La designación



respectivos informes, para sostener la validez de la porción normativa controvertida, que ésta tuvo como propósito *homologar* los requisitos para ocupar el cargo de titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nayarit, a los previstos en ese dispositivo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el cargo de titular del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, esto, en el marco de la reforma constitucional en materia de justicia laboral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete.

53. De hecho, debe decirse que del dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales respecto de la iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit del que derivó la norma aquí cuestionada, se constata que dicha reforma efectivamente tuvo como propósito, ajustarse a la Constitución Federal y a la Ley Federal del Trabajo (en sus artículos 590-E y 590-F), en lo concerniente a la constitución del Centro de Conciliación Laboral en la entidad, su naturaleza, funciones y, particularmente, en lo relativo a establecer el procedimiento y reglas de designación de su titular, se dijo, para garantizar que dicho puesto recaiga en un profesionista con los conocimientos, aptitudes y cualidades necesarias para dirigirlo, y que realizará sus funciones con apego a los principios que rigen la justicia laboral, previstos en la Constitución General. Por tanto, es posible apreciar que el legislador de

se hará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara de Senadores presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si la Cámara de Senadores no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo aquél que, dentro de dicha terna, designe el Ejecutivo Federal.

"En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Ejecutivo Federal someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuere rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el Ejecutivo Federal.

"El nombramiento deberá recaer en una persona que tenga capacidad y experiencia en las materias de la competencia del organismo descentralizado; que no haya ocupado un cargo en algún partido político, ni haya sido candidato a ocupar un cargo público de elección popular en los tres años anteriores a la designación; y que goce de buena reputación **y no haya sido condenado por delito doloso**. Asimismo, deberá cumplir los requisitos que establezca la ley. Desempeñará su encargo por períodos de seis años y podrá ser reelecto por una sola ocasión. En caso de falta absoluta, el sustituto será nombrado para concluir el periodo respectivo. Sólo podrá ser removido por causa grave en los términos del Título IV de esta Constitución y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del organismo y de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia."



Nayarit *sí buscó igualar* los requisitos para acceder al referido cargo público en la entidad, a los previstos para el titular del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral, en la norma constitucional, ya que los ajustó en términos idénticos.

54. Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en concreto, refiere que el hecho de que ese artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Federal prevea el requisito de no haber sido condenado por delito doloso para ocupar la titularidad del organismo descentralizado federal, sólo tiene sustento constitucional para esa instancia del orden federal y no para las locales, a las que no puede hacerse extensivo dicho requisito sin someterlo a un escrutinio, a efecto de constatar que no transgrede derechos fundamentales, como en el caso sí sucede.

55. Ahora bien, éste Tribunal Pleno advierte que, si bien es cierto que el artículo 123, apartado A, fracción XX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye la base fundamental *para la creación* de los Centros de Conciliación Laboral *en las entidades federativas* dentro del nuevo esquema de justicia laboral, establecido a partir de la mencionada reforma constitucional de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, centros a los que se encomendó la función conciliadora de los conflictos entre patrones y trabajadores; también es cierto que, dicha norma constitucional reservó a las leyes locales la determinación sobre su integración y funcionamiento, esto, en el párrafo segundo de la fracción XX referida, el cual dispone:

"... Antes de acudir a los Tribunales Laborales, los trabajadores y patrones deberán asistir a la instancia conciliatoria correspondiente. En el orden local, la función conciliatoria estará a cargo de los Centros de Conciliación, especializados e imparciales que se instituyan en las entidades federativas. Dichos centros tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios. Contarán con plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión. Se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. **Su integración y funcionamiento se determinará en las leyes locales.**"

56. Por tanto, debe considerarse que el Congreso del Estado de Nayarit cuenta con plena libertad de configuración para establecer la integración y el



funcionamiento del Centro de Conciliación Laboral de dicha entidad federativa, por ende, para establecer tanto el perfil y/o requisitos que debe reunir la persona que asuma el cargo de titular de dicho Centro, como las funciones a su cargo y sus atribuciones, sin que a este respecto la Legislatura Local hubiere quedado vinculada por la Norma Fundamental *a replicar alguna previsión normativa*, salvo las relativas a la naturaleza que deberán tener los Centros de Conciliación Laboral locales y a los principios que deben regir su función, dado que tales aspectos sí quedaron delineados en la propia Constitución Federal, como se observa de la porción antes transcrita.

57. En ese sentido, este Tribunal Pleno estima que el hecho de que el artículo 123, apartado A, fracción XX, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí se hubiere ocupado de establecer los requisitos exigibles para acceder al cargo de titular del Centro **Federal** de Conciliación y Registro Laboral, y entre ellos, hubiere señalado el relativo a "... *y no haya sido condenado por delito doloso...*", ello sólo admite entender la justificación constitucional respecto de ese concreto cargo en el nivel federal, pues al tratarse de una exigencia susceptible de restringir derechos humanos, debe ser entendida en forma restrictiva y, a efecto de poder ser retomada para otros cargos en el nivel local, aun cuando se pudieren considerar de similar naturaleza, es necesario que guarde una verdadera justificación que la soporte en relación con esos otros cargos.

58. De ahí que nada impide que se someta a examen de constitucionalidad la norma aquí controvertida a la luz de los derechos fundamentales que se alegan como vulnerados por la accionante, toda vez que, como se indicó, la norma constitucional no reguló *la integración* y funcionamiento de los Centros de Conciliación Laboral locales ni previó los requisitos que debían cumplirse para acceder al cargo de titular de dichos Centros, pues a ese respecto dejó plena libertad de configuración a las Legislaturas Locales, y no existe un mandato para replicar dicho requisito en las entidades federativas.

59. En consecuencia, no basta que para la titularidad del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral la propia Constitución Federal exija el aludido requisito, a efecto de estimarlo constitucional *per se*, en relación con el titular de un Centro de Conciliación Laboral local, sino que la porción normativa aquí impugnada debe ser analizada a efecto de determinar si supera el escrutinio



para su regularidad constitucional en relación con el derecho de igualdad y el derecho de acceder a un empleo, cargo o comisión en el servicio público en condiciones de igualdad con las demás personas contando con las calidades que exija la ley, y que resulten objetivas y razonables en función del cargo a desempeñar.²⁷

60. Examen de la norma controvertida. Despejados los puntos anteriores, se está en condiciones de analizar la porción normativa impugnada, ello, como se indicó, mediante un test de escrutinio ordinario, constatando su razonabilidad.

61. Distinción o trato diferenciado. De inicio, debe decirse que el requisito para acceder al cargo de titular del Centro de Conciliación Laboral de Nayarit, establecido en el artículo 7, fracción VII, sexto párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, consistente en "*y no haya sido condenado por delito doloso*", sí entraña un trato diferenciado entre distintos sujetos que se pueden colocar en una situación similar jurídicamente relevante, pues entre el universo de personas aspirantes que puedan reunir las calidades exigidas para ocupar el cargo referido, concernientes a la capacidad y experiencia necesarias para realizar la función o a otros elementos delineadores del perfil del interesado, *se distingue a quienes hayan sido sujetos de una condena por delito doloso*, de quienes no hayan atravesado por dicha circunstancia, *para excluirllos* de la posibilidad de acceder a dicho cargo en el servicio público.

62. Finalidad constitucional válida. De la exposición de motivos de la iniciativa que dio lugar a la reforma de la Constitución local de Nayarit, que derivó en la norma aquí controvertida, se advierte que la regulación atinente al titular del Centro de Conciliación Laboral de la referida entidad, tuvo como propósito, lograr que la persona que se designara en dicho cargo, tuviera los conocimientos, aptitudes y cualidades necesarias para dirigir a ese organismo

²⁷ En este punto, sirve de apoyo lo señalado por este Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia P./J.11/2016 (10a.), de rubro: "LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.". Datos de localización: [J] P./J. 11/2016 (10a.), Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo I, Libro 34, septiembre de 2016, página 52, número de registro digital: 2012593.



y realizara sus funciones con completo apego a los principios que rigen la justicia laboral previstos en la Constitución General.²⁸

63. Lo mismo señaló el Poder Legislativo local en su informe, añadiendo que el precepto impugnado busca dar certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos de que se garantizaran y protegerán los derechos laborales, procurando que los funcionarios que se designen trabajen bajo los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos; y para ello, señaló, dicho legislador local con libertad de configuración estableció ese requisito bajo los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ante la necesidad de generar vínculos de confianza entre la sociedad y las instituciones de "procuración de justicia" en materia laboral y de quienes las encabezarán, buscando los mejores y más idóneos perfiles, que no comprometan la confianza de los justiciables.

64. En ese sentido, es dable admitir que el requisito "*y no haya sido condenado por delito doloso*", **sí** tiene una finalidad constitucionalmente válida, pues es admisible que el legislador local configure las calidades que debe cumplir el aspirante a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público de la entidad federativa como se lo permite el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, con el propósito de asegurar que la función relativa se preste por las personas más idóneas, que cuenten con un determinado perfil compatible con el puesto y con los conocimientos, aptitudes, competencias, capacidades y experiencia necesarios para realizar la función de que se trate, de acuerdo con los principios constitucionales que rigen el desempeño del servicio público, particularmente los relativos a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, entre otros, que encuentran anclaje en la Norma Fundamental²⁹ y los

²⁸ El dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales respectivo, dice: "... De la misma forma, en la presente Iniciativa se plantea adicionar el procedimiento de designación del titular del Centro de Conciliación Laboral del Estado de Nayarit, con la finalidad de que se establezca desde la Constitución Local las bases y reglas para que se garantice que la persona titular de dicho Centro recaiga en un profesionista con los conocimientos, aptitudes y cualidades necesarias para llevar la dirección del Organismo Público Descentralizado, y éste realice sus funciones con completo apego a los principios que rigen la justicia laboral previstos en la Constitución General ..."

²⁹ Al respecto, basta destacar que el artículo 109 de la Constitución Federal, al regular las responsabilidades de los servidores públicos, deja ver claramente cuáles son los principios que rigen la



propios principios que rigen la función del Centro de Conciliación Laboral local, recogidos en el ya transcrito artículo 123, apartado A, fracción XX, segundo párrafo, de la misma Constitución Federal, a saber: certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad.

65. Y en el caso, en criterio del Congreso Local de Nayarit, esa es la finalidad que persigue el aludido requisito, es decir, crear un filtro para el acceso a dicho cargo público, con el ánimo de asegurar que su desempeño se preste conforme a los principios constitucionales exigibles, pues el legislador local entiende que con ese requisito, se garantizará que la persona que ocupe el cargo en cuestión, actuará con rectitud, probidad y honorabilidad en su función, cumpliendo con los principios rectores del servicio público y de la función a cargo del Centro.

66. De modo que es dable estimar que la porción normativa impugnada se propone un fin admisible y legítimo en el marco constitucional.

67. **Idoneidad de la medida (su instrumentalidad).** Este Tribunal Pleno estima que esta grada del escrutinio ordinario no se satisface. Esto, pues la medida legislativa en examen no guarda una relación directa, clara e indefectible con el logro de la finalidad constitucionalmente válida antes referida, por varias razones.

68. Primero, porque no hay una base objetiva para sostener que por el solo hecho de que una persona no haya sido condenada por la comisión de un delito

realización del servicio público y que su contravención puede ser constitutiva de delito o de infracción administrativa sancionables, a saber:

"Art. 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

"II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público o particulares que incurran en hechos de corrupción será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

"...

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones ..."



doloso, ello garantizará que dicha persona desarrollará las funciones inherentes a un determinado cargo, empleo o comisión en el servicio público cumpliendo cabalmente con los principios y demás exigencias propias del mismo; sobre todo, ese solo hecho no permite garantizar que la persona realizará las funciones con rectitud, probidad y honorabilidad.

69. Segundo, porque la exigencia de dicho requisito –y *no haya sido condenado por delito doloso*– no se advierte estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al puesto a desempeñar; esto, pues no está referido a aspectos objetivos como la preparación o experiencia profesional, o al cumplimiento de exigencias formales o sustanciales para facilitar el desempeño de la función que se adviertan razonables para dicho cargo, a efecto de garantizar, en lo posible, su correcta realización; sino que, dicho requisito, en estricto sentido, al exigir que el aspirante al puesto demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta dolosa que haya sido reprochada por el sistema de justicia penal, introduce una cuestión de orden moral, *sin que se advierta una vinculación objetiva, en función del desempeño del cargo*.

70. A ese respecto, cabe reiterar que, de acuerdo con el artículo 123, apartado A, fracción XX, párrafo segundo, de la Constitución Federal, *la integración y funcionamiento de los Centros de Conciliación Laboral de las entidades federativas, deberán ser reguladas en las leyes locales*. Por otra parte el artículo 590-F de la Ley Federal del Trabajo, también dispone que la integración y funcionamiento de dichos Centros, será determinada *en las leyes locales, en sus estatutos orgánicos y en la reglamentación respectiva*.³⁰

³⁰ (Adicionado, D.O.F. 1 de mayo de 2019)

"Artículo 590-F. Los Centros de Conciliación de las Entidades Federativas y de la Ciudad de México, encargados de la conciliación previa a la demanda jurisdiccional en el orden local, establecidos en el apartado A del artículo 123, fracción XX, párrafo segundo, de la Constitución, se integrarán y funcionarán en los términos que determinen las leyes locales, con base a los siguientes lineamientos:

"Cada Centro de Conciliación se constituirá como Organismo Público Descentralizado de la respectiva Entidad Federativa, los cuales tendrán el número de delegaciones que se considere necesario constituir y contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.



71. Por su parte, el artículo 7, fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, también dispone que la estructura administrativa, *integración* y funcionamiento del Centro será determinada **en su correspondiente ley orgánica**.

72. Sin embargo, a esta fecha,³¹ no se advierte que el legislador de Nayarit haya regulado la estructura organizativa, integración y funcionamiento del Centro de Conciliación Laboral en alguna ley o estatuto orgánico, pues no se localizó ordenamiento al respecto; por tanto, no existe todavía legislación local que regulen las funciones y/o atribuciones que corresponderán al titular de dicho Centro en el momento en que éste inicie materialmente sus funciones; lo cual demuestra, en principio, que el legislador introdujo el requisito aquí controvertido en la Constitución local, bajo una consideración meramente abstracta, y sin ponderar propiamente las funciones específicas inherentes a ese cargo en el servicio público.

73. Pero además, es dable advertir que tratándose de la titularidad del Centro de Conciliación Laboral, como organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, plena autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, tal como lo describe tanto la Constitución Federal en su artículo 123, apartado A, fracción XX, párrafo segundo, como la misma Constitución Local en su artículo 7, fracción VII; tomando en cuenta además,

"Serán competentes para substanciar el procedimiento de la conciliación a la que deberán acudir los trabajadores y patrones, antes de presentar demanda ante los Tribunales, conforme lo establece el párrafo segundo de la fracción XX del artículo 123, apartado A, de la Constitución.

"En su actuación se regirán por los principios de certeza, independencia, legalidad, imparcialidad, igualdad, confiabilidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y publicidad. Su integración y funcionamiento se determinará en su estatuto orgánico y su respectiva reglamentación, emitidos por el Poder Legislativo de la respectiva Entidad Federativa o de la Ciudad de México, según corresponda.

"Cada Centro tendrá un Órgano de Gobierno integrado por los titulares de las dependencias u organismos públicos que señalen las legislaciones locales y que salvaguarden el ejercicio pleno de la autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión.

"La conciliación que imparta deberá ajustarse al procedimiento contemplado en la presente ley."

³¹ La última búsqueda de la legislación local que regule las funciones y atribuciones del titular del Centro de Conciliación Laboral de la entidad, se realizó el veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.



conforme a dichas normas, que el Centro debe contar además de su titular, con un "órgano de gobierno"; y que, como puede inferirse del artículo 590-E de la Ley Federal del Trabajo, en relación con el diverso 590-A de la misma ley,³² el personal que realice la actividad conciliadora en dichos centros será aquel que acceda al cargo mediante concurso abierto conforme al sistema de Servicio Profesional de Carrera. Entonces, es posible considerar, desde luego, sin prejuzgar al respecto, que el titular de dicho Centro muy posiblemente tendrá, en principio, funciones y atribuciones de: representación legal del organismo, de carácter administrativo y organizacional, de vigilancia, tareas de orden técnico gerencial, etcétera.³³

³² (Adicionado, D.O.F. 1 de mayo de 2019)

"Artículo 590-E. Corresponde a los Centros de Conciliación locales las siguientes atribuciones:

"I. Realizar en materia local la función conciliadora a la que se refiere el párrafo segundo de la fracción XX del artículo 123 constitucional;

"II. Poner en práctica el Servicio Profesional de Carrera a que se refiere el numeral tres del artículo 590-A;

"III. Capacitar y profesionalizarlo para que realice las funciones conciliadoras referidas en el párrafo anterior, y

"IV. Las demás que de esta ley y su normatividad aplicable se deriven."

(Adicionado, D.O.F. 1 de mayo de 2019)

"Artículo 590-A. Corresponde al Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral las siguientes atribuciones:

"I. Realizar en materia federal la función conciliadora a que se refiere el párrafo cuarto de la fracción XX del artículo 123 constitucional;

"II. Llevar el registro de todos los contratos colectivos de trabajo, reglamentos interiores de trabajo y de las organizaciones sindicales, así como todos los actos y procedimientos a que se refiere el párrafo cuarto de la fracción XX del artículo 123 constitucional;

"III. Establecer el Servicio Profesional de Carrera y seleccionar mediante concurso abierto en igualdad de condiciones a su personal;

"IV. Establecer planes de capacitación y desarrollo profesional incorporando la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos, y

"V. Las demás que de esta ley y la normatividad aplicable se deriven."

³³ Por ejemplo, en el caso del Estado de Chiapas, la Ley Orgánica del Centro de Conciliación Laboral, a su titular le reconoce las siguientes atribuciones:

"Artículo 33. El director general será nombrado y removido bajo el procedimiento descrito en el artículo 31 de la presente ley y tendrá a su cargo la **administración y representación** del Centro de Conciliación."

"Artículo 34. El director general tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

"I. Representar legalmente al Centro de Conciliación en el ámbito de su competencia, ante toda clase de autoridades, organismos, instituciones y personas públicas o privadas, nacionales e internacionales.



74. En ese sentido, este Alto Tribunal no advierte una relación directa, clara, objetiva e indefectible, entre el tipo de funciones que potencialmente podrían corresponder al cargo del titular del Centro de Conciliación Laboral, con la exigencia de no haber cometido un delito doloso, a efecto de justificar dicho requisito en función del perfil exigible para el cargo a desempeñar y sostener su idoneidad.

75. Tercero, porque como bien lo argumenta la Comisión accionante, dicho requisito resulta *sobreinclusivo*, en tanto que comprende a todo aquel aspirante que, aún reuniendo las demás calidades exigibles para ocupar ese cargo, haya sido condenado por cualquier delito doloso, lo que incluye un amplio catálogo de conductas típicas, graves y no graves, que hubieren ameritado pena privativa de libertad o no; tampoco se toma en cuenta si la pena fue alternativa, inclusive, si

"La representación a que se refiere está fracción comprende el ejercicio de todo tipo de acciones y constituye una representación amplísima.

"II. Otorgar, sustituir y revocar poderes generales o especiales, previa autorización de la Junta de Gobierno.

"III. Previa autorización de la Junta de Gobierno, instalar las Delegaciones u oficinas estatales o regionales, que sean necesarias para el cabal y oportuno cumplimiento de las atribuciones del Centro de Conciliación.

"IV. Establecer mecanismos que simplifiquen sus funciones de carácter gerencial con el propósito de establecer estructuras ejecutivas y prácticas en el ejercicio de sus programas de beneficio de la comunidad.

"V. Acordar con el Titular del Ejecutivo del Estado, la autorización para llevar a cabo inversiones, gastos y todas aquellas acciones que modifiquen el patrimonio físico y financiero del Centro de Conciliación.

"VI. Proponer a la Junta de Gobierno las medidas que considere convenientes para el mejor funcionamiento del Centro de Conciliación, así como las modificaciones que correspondan al Reglamento Interior, así como a la estructura y organización del Centro de Conciliación.

"VII. Celebrar y suscribir, previa autorización de la Junta de Gobierno, contratos, convenios y toda clase de actos de carácter administrativo o jurídico, relacionados con los asuntos competencia del Centro de Conciliación.

"VIII. Vigilar que las acciones competencia del Centro de Conciliación, se ejecuten con eficiencia y se realicen de conformidad con las normas, políticas y procedimientos establecidos en la normativa aplicable.

"IX. Las demás que con este carácter y en el ámbito de su competencia le asignen las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos aplicables, así como, las que le confieren la Junta de Gobierno y el titular del Ejecutivo del Estado."



pudo ser objeto de condena condicional, indulto o reconocimiento de inocencia, ni se atiende a su duración; menos se distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar directamente o esté estrechamente relacionado con el tipo de funciones propias del puesto, y delitos cuyo bien jurídico protegido no tenga una conexión con dicho cargo.

76. Asimismo, es dable hacer notar que, aunque se podría suponer que la porción normativa se refiere a personas que ya hubieren compurgado la pena correspondiente, lo cierto es que, la literalidad de la norma examinada deja margen de interpretación para entender que tampoco distingue entre aspirantes que hayan sido condenados por delito doloso en resolución judicial firme o aquéllos cuya condena se encuentre sub júdice; o entre personas que ya cumplieron la pena y aquéllas donde la sanción esté vigente; tampoco se toma en cuenta el tiempo que hubiere transcurrido desde la condena o la compurgación de la pena y el momento en que se pretende acceder al cargo.

77. Esta amplitud de la norma, conduce a advertir *su falta de razonabilidad*, dado el gran número de posibles supuestos comprendidos en su hipótesis, que se reitera, difuminan una justificación objetiva que pueda sostenerse en razón de las funciones a realizar en el cargo de que se trata.

78. De manera que si bien el requisito analizado, en principio, tiene una finalidad constitucionalmente válida y admisible; no resulta idóneo ni razonable para alcanzarla; y ello lo torna inconstitucional, porque contraviene el principio de igualdad y el derecho a acceder a un empleo, cargo o comisión en el servicio público en condiciones de igualdad, por no advertirse una justificación objetiva y razonable que permita considerarlo necesario para el correcto, eficaz y eficiente desempeño de la función inherente al cargo.

79. Por tanto, si bien esta Suprema Corte, en los casos en que se cuestionan requisitos que prevé la ley para la elegibilidad de los aspirantes a determinados cargos públicos, no excluye la posibilidad de que, para un determinado empleo, cargo o comisión en el servicio público, pudiera resultar justificada una condición como la que aquí se impugna respecto de determinados delitos y en razón del perfil exigible por la naturaleza de las funciones a realizar, en la medida en



que tenga el potencial de incidir de manera directa en ellas, bajo un examen casuístico del supuesto de que se trate; lo cierto es que en este caso, no se advierte con nitidez la idoneidad y la razonabilidad de la medida.

80. Sin dejar de señalar que asiste razón a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cuando aduce que la porción normativa controvertida, al operar como requisito para acceder a un cargo en el servicio público, entraña un contenido de orden moral con potencial estigmatizante, pues medularmente entraña una presunción de que la persona que ha sido sancionada penalmente por la comisión de un delito doloso (cualquiera y sin distinguir sobre determinadas circunstancias como las ya referidas), no será capaz de desempeñar el cargo con apego a la legalidad y conforme a los principios que rigen la función, sobre todo con rectitud, probidad y honradez, y necesariamente podrá volver a delinquir; lo que carece de un sustento objetivo y conduce a sostener que la norma controvertida es violatoria del derecho de igualdad y del derecho a acceder a un empleo, cargo o comisión en el servicio público en condiciones de igualdad, protegidos en los artículos 1o. y 35, fracción VI, de la Constitución Federal.

81. Así, no habiéndose superado la segunda grada del test de escrutinio ordinario, resulta innecesario avanzar en dicho examen, o analizar algún otro argumento del concepto de invalidez, pues está demostrada la inconstitucionalidad del precepto cuestionado.³⁴

82. Similares consideraciones se sustentaron en las acciones de inconstitucionalidad 192/2020, 118/2020, 115/2020 y 275/2020, por destacar algunas entre el cúmulo de precedentes ya mencionados en este fallo.

83. Por las razones expuestas, lo procedente es declarar la invalidez del numeral 7, fracción VII, sexto párrafo, en la porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso" de la Constitución local de Nayarit.

³⁴ Sirve de apoyo la tesis P./J. 37/2004, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, registro: 181398.



84. SEXTO.—**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, la declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutive de esta ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Nayarit.

85. No pasa inadvertido para esta instancia la solicitud que formuló la accionante, en el sentido de hacer extensiva la invalidez a otras normas que contengan el mismo vicio de inconstitucionalidad decretado, sin que hubiere especificado alguna en particular.

86. Sin embargo, este Tribunal Pleno estima que no es procedente hacer extensivos los efectos de la declaratoria de invalidez a otros numerales de la Constitución Política del Estado de Nayarit, porque no se advierte diverso precepto, cuya validez dependa de la porción normativa declarada inválida o que contenga el mismo vicio de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.³⁵

87. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 7, fracción VII, párrafo sexto, en su porción normativa "*y no haya sido condenado por delito doloso*" de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, adicionado me-

³⁵ **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."



diante Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el primero de marzo de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Nayarit, de conformidad con los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

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

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 7, fracción VII, párrafo sexto, en su porción normativa "y no haya sido condenado por delito doloso", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, adicionado mediante el Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el primero de



marzo de dos mil veintiuno. La Ministra Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit; y, 2) determinar que no procede la extensión de la invalidez decretada a otros preceptos del ordenamiento impugnado.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), P./J. 11/2016 (10a.) y aislada 1a. XLIII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas y 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, así como en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 121, con número de registro digital: 2015679.

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 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 7 de marzo 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 (LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

III. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE DEBE PERSEGUIR UNA IGUALDAD JURÍDICA, TRADUCIDA EN LA SEGURIDAD DE NO TENER QUE SOPORTAR UN PERJUICIO O PRIVARSE DE UN BENEFICIO DE FORMA DESIGUAL E INJUSTIFICADA (ARTÍCULO 212 BIS, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR SENTENCIA EJECUTORIADA POR DELITO INTENCIONAL", DE LA LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

IV. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. PARA DETERMINAR SI UNA DISTINCIÓN RESULTA OBJETIVA Y RAZONABLE, DEBERÁ EFECTUARSE UN ESTUDIO, CUYA INTENSIDAD DEPENDERÁ DEL OBJETO DE LA LITIS (ARTÍCULO 212 BIS, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR SENTENCIA EJECUTORIADA POR DELITO INTENCIONAL", DE LA LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS CONDENADAS POR SENTENCIA EJECUTORIADA POR DELITO INTENCIONAL Y LAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE SER NOMBRADOS DEFENSOR MUNICIPAL DE DERECHOS HUMANOS (ARTÍCULO



212 BIS, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR SENTENCIA EJECUTORIADA POR DELITO INTENCIONAL", DE LA LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

VI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE SER UNA PERSONA NO CONDENADA POR SENTENCIA EJECUTORIADA POR DELITO INTENCIONAL PARA SER DEFENSOR MUNICIPAL DE DERECHOS HUMANOS, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 212 BIS, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR SENTENCIA EJECUTORIADA POR DELITO INTENCIONAL", DE LA LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

VII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO SANCIONADO EN EL DESEMPEÑO DE EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS FEDERAL, ESTATAL O MUNICIPAL PARA SER DEFENSOR MUNICIPAL DE DERECHOS HUMANOS, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 212 BIS, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "NO HABER SIDO SANCIONADO EN EL DESEMPEÑO DE EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS FEDERAL, ESTATAL O MUNICIPAL", DE LA LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

VIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO SANCIONADO CON MOTIVO DE ALGUNA RECOMENDACIÓN EMITIDA POR ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS PARA SER DEFENSOR MUNICIPAL DE DERECHOS HUMANOS, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 212 BIS, FRACCIÓN VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "O CON MOTIVO DE ALGUNA RECOMENDACIÓN EMITIDA POR ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS", DE LA LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).



IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 212 BIS, FRACCIONES VI, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR SENTENCIA EJECUTORIADA POR DELITO INTENCIONAL", Y VI, DE LA LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 57/2019. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 7 DE DICIEMBRE DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente a siete de diciembre de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 57/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos –en adelante CNDH o Comisión–.

I. ANTECEDENTES

1. Presentación de la demanda. La CNDH promovió acción de inconstitucionalidad en la que cuestionó las fracciones V y VI del artículo 212 Bis de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, adicionado mediante el Decreto 173, publicado el ocho de mayo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas,¹ que establece:

¹ Escrito presentado el siete de junio de dos mil diecinueve ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación.



"**Artículo 212 Bis.** Para ser defensor municipal de derechos humanos se requiere:

"...

"**V.** Gozar de buena fama pública y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional;

"**VI.** No haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en los servicios públicos federal, estatal o municipal, o con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos."

2. Concepto de invalidez. La Comisión argumenta que la norma impugnada que establece los requisitos para ocupar el cargo de defensor municipal de derechos humanos, es inconstitucional al prever los siguientes: 1) no haber sido condenado por delito intencional y 2) de forma genérica, no haber sido sancionado en el desempeño del empleo, cargo o comisión del servicio público; lo que ocasiona la vulneración a los derechos humanos de igualdad y no discriminación; acceso a un cargo en el servicio público; a dedicarse a cualquier profesión, industria, comercio o trabajo lícito; y el principio de reinserción social.

A. Transgresión a los derechos de igualdad y no discriminación

• La CNDH considera que el artículo impugnado tiene un **efecto discriminatorio** para aquellas personas que compurgaron una pena –incluso no privativa de libertad– por la comisión de cualquier delito intencional o aquéllas que han sido sancionadas en el desempeño de su encargo –inclusive mediante amonestación o suspensión por faltas no graves–, quedando imposibilitados para ejercer el cargo de defensor municipal de derechos humanos. Así, suponiendo que la norma persiga un fin válido, en tanto que las personas que quieran acceder a ocupar el cargo referido gocen de buena reputación no específica por cuáles delitos, por qué tipo de penas podrá negarse la licencia referida y tampoco determina el bien jurídico que ha sido afectado, lo cual resulta una restricción desproporcionada.

• Además, alega que la porción normativa discrimina con base en una **categoría sospechosa consistente en la condición social**, pues excluye a las



personas que han sido sancionadas penal o administrativamente de la posibilidad de desempeñarse en el cargo público citado. Así, al hacer un test de escrutinio estricto, la Comisión considera que las normas impugnadas **no cumplen con una finalidad constitucional imperiosa**, dado que las actividades que realiza el defensor municipal de derechos humanos no justifican restricciones de este tipo. En ese sentido, concluye que la norma impugnada no obedece a ninguna razón objetiva, excepción o supuesto constitucional que justifique el impedimento para desempeñar el referido cargo público, por ello, estima que **las normas impugnadas contienen una categoría sospechosa y que no superan el test de escrutinio estricto.**²

B. Vulneración al principio de reinserción social

- La promovente estima que el objetivo del sistema penitenciario es la **reinserción social**, por lo tanto, una vez que la persona obtuvo su libertad, se debe estimar que se encuentra en aptitud de reintegrarse en la sociedad, pues ha quedado saldada su conducta lesiva con ésta.³

² La promovente citó la tesis P./J. 10/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 8, con número de registro digital: 2012589, de título y subtítulo: "CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Una vez establecido que la norma hace una distinción basada en una categoría sospechosa –un factor prohibido de discriminación– corresponde realizar un escrutinio estricto de la medida legislativa. El examen de igualdad que debe realizarse en estos casos es diferente al que corresponde a un escrutinio ordinario. Para llevar a cabo el escrutinio estricto, en **primer lugar**, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, sin que deba exigirse simplemente, como se haría en un escrutinio ordinario, que se persiga una finalidad constitucionalmente admisible, por lo que debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante; es decir, proteger un mandato de rango constitucional. En **segundo lugar**, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa. La medida legislativa debe estar directamente conectada con la consecución de los objetivos constitucionales antes señalados; es decir, la medida debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que se considere suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. **Por último**, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional."

³ La promovente refiere que el derecho a la reinserción social se configuró como el objetivo constitucional de la pena, para lo cual cita la tesis jurisprudencial P./J. 31/2013 (10a.), del Pleno de este Alto Tribunal, con número de registro digital: 2005105, de título, subtítulo y texto: "REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Con la reforma al indicado precepto,



- Destaca que la norma impugnada, al establecer como requisito no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional, sin hacer distinción entre los distintos delitos y las penas impuestas, resulta una exigencia legal desproporcionada que impide a las personas sentenciadas reinsertarse en la sociedad, por lo que resultaría necesario que, si se establece este tipo de requisitos para ejercer algún cargo público, se atienda a las especificaciones del trabajo que deba realizarse y no constituyan requerimientos genéricos.

- Manifiesta que como Comisión se ha pronunciado sobre el tema de exigencia de ese requisito en el documento denominado "Pronunciamiento sobre antecedentes penales" de dos mil dieciséis, en el que se señaló, en esencia, que: **a)** Los antecedentes penales forman parte del pasado de la persona, se encuentran dentro de su vida privada y no desea que otros los conozcan por el riesgo a ser discriminado. Por lo que el que se garantice ese derecho a la vida privada puede significar una segunda oportunidad, que representa el derecho a la reinsertión social efectiva. **b)** Debe privilegiarse el derecho a la reinsertión social efectiva como un derecho exigible que permita que las personas que han egresado de prisión tras haber cumplido su sentencia, no sean estigmatizadas y se les ofrezca la oportunidad de vivir en igualdad, como un miembro más de la comunidad, por lo cual es un elemento clave para ello el que se protejan sus datos personales.

- Además, estima que deben tomarse en cuenta las Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos de la Organización de las Naciones Unidas que, en

publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se sustituyó el término 'readaptación social' por el de 'reinsertión del sentenciado a la sociedad' el cual, a diferencia del primero, reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad. Así, en tanto se asume que quien comete un acto delictivo se aparta de la sociedad porque no se encuentra integrado a ella, para su reinsertión se prevé un conjunto de actividades y programas que se diseñan y aplican para permitir a las personas condenadas a pena privativa de la libertad en los establecimientos de reclusión su regreso a la sociedad, cuestión que, como reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 18, no es posible sin una instrucción previa, creadora o revitalizadora de habilidades y hábitos laborales, así como la atención de la salud, la educación y el deporte.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, Libro 1, diciembre de 2013, página 124.



relación con el derecho a la reinserción social sugiere que: **a)** Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos sólo se pueden alcanzar si se aprovecha el periodo de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los exreclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo. **b)** En el tratamiento de los reclusos no se hará hincapié en el hecho de su exclusión de la sociedad, sino en el hecho de que continúan formando parte de ella.

- Realiza un ejercicio comparativo respecto de la exigencia de un requisito similar en relación con otros cargos contenidos en la Constitución Política del Estado de Chiapas, (titular del Poder Ejecutivo, Magistrado del Poder Judicial y fiscal general del Estado) en los que se requiere para acceder a estos cargos, no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, peculado, concusión, cohecho, enriquecimiento ilícito, fraude, falsificación, falsedad en declaración ante autoridad judicial, abuso de confianza, contra la salud, u otro que lastime seriamente su buena fama en el concepto público, habrá inhabilitación para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.

- Conforme a lo expuesto, la CNDH considera que la porción normativa impugnada se aleja de los fines perseguidos por el principio de reinserción social y resulta discriminatoria y estigmatizante.

C. Transgresión al derecho de libertad de trabajo y acceso a un cargo público

- La Comisión plantea que la norma impugnada genera un supuesto de exclusión prohibido por los artículos 5o. y 35 constitucionales, cuyo efecto obstaculiza el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones para ocupar el cargo público de defensor municipal de derecho humanos en Chiapas; por lo que al no justificar de forma razonable la exigencia de no contar con antecedentes penales o no haber sido sancionado en el desempeño de su encargo, redundando en una **restricción injustificada a los derechos de libertad de trabajo y acceso a un cargo público.**



• Al respecto, señala que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela* ha señalado 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 oportunidad 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 va a desempeñar.

3. Admisión de la demanda. El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida y designó al Ministro Luis María Aguilar Morales para que actuara como instructor en el procedimiento.⁴ El instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas para que rindieran sus respectivos informes, así como al procurador general de la República para que formulara el pedimento que le corresponde antes del cierre de instrucción.⁵

4. Informes. El Congreso del Estado de Chiapas y la subconsejera jurídica de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del gobernador rindieron informes justificados en los que defendieron la constitucionalidad de la norma impugnada.⁶ El Ministro instructor tuvo por presentados los informes rendidos.⁷

5. Cierre de instrucción. Se tuvieron por formulados los alegatos de la CNDH y de la subconsejera jurídica dependiente de la Consejería Jurídica del Gobernador del Estado de Chiapas, y al haber transcurrido el plazo legal concedido a las partes para formularlos, el Ministro instructor declaró cerrada la instrucción.⁸

⁴ Acuerdo de diez de junio de dos mil diecinueve. Foja 45 del cuaderno en que se actúa.

⁵ Acuerdo de once de junio de dos mil diecinueve. *Ibidem*, fojas 46 a 49 vuelta.

⁶ *Ibidem*, fojas 158 a 164 y 228 a 251.

⁷ Acuerdo de seis de agosto de dos mil diecinueve. *Ibidem*, fojas 367 a 369.

⁸ Acuerdo de veinte de septiembre de dos mil diecinueve. *Ibidem*, foja 431.



II. COMPETENCIA

6. El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,⁹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹⁰ toda vez que se cuestiona la constitucionalidad de diversos preceptos contenidos en el Decreto 173, por el cual se adicionaron diversas disposiciones a la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.

III. OPORTUNIDAD

7. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (en adelante, ley reglamentaria) prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día

⁹ "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:

"...

"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."

¹⁰ "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."



hábil siguiente, y c) cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles.¹¹

8. En atención a lo anterior, si el decreto impugnado se publicó el ocho de mayo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas,¹² el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el nueve de mayo y concluyó el siete de junio de dos mil diecinueve. Por ende, si el escrito de demanda fue recibido por este Alto Tribunal el siete de junio de dos mil diecinueve,¹³ se concluye que su presentación resulta oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN

9. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria,¹⁴ en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

10. La acción de inconstitucionalidad fue promovida por Luis Raúl González Pérez, actuando en representación de la CNDH, y acreditó su personalidad

¹¹ **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."

¹² Fojas 170 a 173 vuelta del expediente en que se actúa.

¹³ *Ibidem*, foja 32 vuelta.

¹⁴ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."



con copia certificada del acuerdo de designación de trece de noviembre de dos mil catorce, emitido por el Senado de la República.¹⁵ El artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional dispone que la CNDH podrá promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales que vulneren los derechos protegidos en la Constitución Federal o en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.¹⁶ Bajo esa premisa, si la demanda fue promovida por Luis Raúl González Pérez, quien en virtud de su carácter de presidente se encontraba legitimado para interponerla en representación de la Comisión,¹⁷ y además cuestionó la violación a diversos derechos fundamentales, este Alto Tribunal concluye que la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por parte legitimada.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

11. El Congreso del Estado de Chiapas, por conducto de la presidenta de su mesa directiva, señaló que debe sobreseerse en la acción de inconstitucio-

¹⁵ Foja 33 del expediente en que se actúa.

¹⁶ **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:

"...

"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."

¹⁷ **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

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



nalidad, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 20, fracción II, y 59, en relación con el 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, toda vez que con la expedición del decreto impugnado no se transgreden disposiciones contenidas en la Constitución General.

12. Es **infundada** la causal de improcedencia referida, toda vez que el determinar si el decreto impugnado transgrede una disposición constitucional o no involucra el estudio de fondo, por lo que conforme a la jurisprudencia P./J. 36/2004, emitida por este Pleno, esta causa se debe desestimar.¹⁸

13. Por otra parte, este Alto Tribunal, conforme a sus facultades de estudio oficioso, no advierte la actualización de alguna causa de improcedencia, por lo que a continuación se analizan los conceptos de invalidez planteados.

VI. ESTUDIO DE FONDO

14. La Comisión accionante argumenta en sus conceptos de invalidez que las normas impugnadas violentan el **derecho humano de igualdad y no discriminación**, pues aun suponiendo que la norma persiga un fin válido en tanto que las personas que quieran acceder a ocupar el cargo de defensor municipal de derechos humanos gocen de buena reputación, el precepto impugnado no especifica por cuáles delitos o por qué tipo de penas podrá negarse el acceso a ese cargo y tampoco determina el bien jurídico que ha sido afectado, lo cual resulta en una restricción desproporcionada.

15. Además, alega que las porciones normativas combatidas discriminan con base en una **categoría sospechosa** consistente en la **condición social**,

¹⁸ "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." Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página 865, registro digital: 181395.



pues excluye a las personas que hayan sido sancionadas penal o administrativamente de la posibilidad de desempeñarse en el cargo público citado. Así, al hacer un test de escrutinio estricto, la Comisión considera que las normas impugnadas no cumplen con una finalidad constitucional imperiosa, dado que las actividades que realiza el defensor municipal de derechos humanos no justifican restricciones de este tipo.

16. Este Tribunal Pleno considera que, atendiendo a la propia doctrina que se ha desarrollado en torno a los temas involucrados en el caso, que recientemente fueron recogidos ampliamente al resolverse la **acción de inconstitucionalidad 50/2021**,¹⁹ los conceptos de invalidez contra las fracciones V y VI del artículo 212 Bis de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, adicionado mediante el Decreto 173, publicado el ocho de mayo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas, resultan **sustancialmente fundados**.

17. Conforme al **decreto de creación** de la defensoría municipal de derechos humanos, esta institución busca dar cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 1o., en cuanto a que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

18. Además, en la **exposición de motivos** del decreto impugnado se precisa que ese organismo público busca garantizar la erradicación de la violencia de género, defensa de los derechos de la niñez, verificar el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y la vivienda, entre otros.²⁰

¹⁹ Resuelto el diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. En dicha acción de inconstitucionalidad se impugnó el artículo 12, fracción VI, de la Ley Número 652, para la elección de Comisarías Municipales del Estado de Guerrero, que dispone que para ser comisaría o comisario se requiere "[n]o haber sido condenada o condenado por delito intencional."; y, al respecto, por una mayoría de diez votos se declaró su invalidez.

²⁰ Decreto 173 publicado el ocho de mayo de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas, páginas 6 a 8.



19. Asimismo, conviene destacar que, conforme al **artículo 212 Quinquies** de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, las atribuciones del defensor municipal de derechos humanos son:

- Promover y difundir la práctica de los derechos humanos al interior del Ayuntamiento.
- Supervisar que los actos de autoridad municipal tengan un enfoque de derechos humanos.
- Participar en las conciliaciones y mediaciones para la solución de conflictos en donde exista una presunta violación a los derechos humanos.
- Promover la vinculación del Ayuntamiento con organizaciones de la sociedad civil, en temas de derechos humanos.
- Asesorar y orientar a la población en general en temas de derechos humanos.
- Fungir como enlace entre la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y el Ayuntamiento.
- Dar seguimiento al cumplimiento de solicitud de informes que realice la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.
- Brindar acompañamiento al cumplimiento de las medidas precautorias o cautelares solicitadas por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos.
- Coadyuvar en el seguimiento a las recomendaciones que emitan las Comisiones Nacional y Estatal de los Derechos Humanos al Ayuntamiento y atender las solicitudes de información o medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Supervisar la efectividad de los módulos de atención inmediata para erradicar la violencia de género. Coadyuvar con la Procuraduría de Protección de



Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes Municipal y con el secretario ejecutivo del Sistema Municipal de Protección a los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

- Las demás que les confiera el marco constitucional, las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos, las Leyes Generales en Materia de Derechos Humanos, emanadas de la Constitución, la propia Ley [de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas], reglamentos, los acuerdos del Ayuntamiento o demás disposiciones jurídicas aplicables.

20. Pues bien, en el caso que nos ocupa, las **porciones normativas impugnadas** establecen:

"Artículo 212 Bis. Para ser defensor municipal de derechos humanos se requiere:

"...

"V. Gozar de buena fama pública y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional;

"VI. No haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en los servicios públicos federal, estatal o municipal, o con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos."

a) Análisis de la porción normativa "y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional" (fracción V del artículo 212 Bis)

21. Este Pleno considera que estos requisitos para acceder al cargo público de defensor municipal de derechos humanos en Chiapas entrañan al menos un problema. El requisito de "*y no haber sido condenado* por sentencia ejecutoriada *por delito intencional*", como lo señala la accionante, resulta sobreinclusivo y discriminatorio.



22. La norma reclamada es ambigua e imprecisa en lo que deberá entenderse por delito intencional. Ello, pues el Código Penal para el Estado de Chiapas no establece expresamente esa definición para la clasificación de los delitos ahí previstos. Es decir, no queda suficientemente claro si el delito cometido se refiere a una conducta dolosa o se refiere a otra diversa.

23. Primero, cabe precisar que dicha porción, al referirse a una sentencia ejecutoriada, significa que el impedimento en comento se actualizará únicamente cuando se trate de una condena definitiva y la persona se encuentre cumpliendo la sanción aplicada.²¹

24. Por otra parte, podría entenderse, implícitamente, que la intencionalidad prevista como requisito para ocupar un cargo público se refiere a las conductas dolosas.

25. Sin embargo, por cuanto hace al problema relativo a la violación del derecho a la igualdad y no discriminación, no se supera un análisis de proporcionalidad ordinario de constitucionalidad.

26. Para expresar las consideraciones que sustentan esa calificación, este Pleno realizará un juicio de razonabilidad. Ello, pues se estima que, contrario a lo sostenido por la accionante, la porción normativa combatida, al hacer referencia a no haber sido condenado por delito intencional, como requisito para ser nombrado en un cargo público, no se trata de una categoría sospechosa.

27. Así lo ha resuelto este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,²² 85/2018, 86/2018 y 50/2019,²³ al resolver sobre normas

²¹ Acción de inconstitucionalidad 140/2020. Este Tribunal Pleno estimó que los artículos 181, fracción V; 184, fracción IV, y 186 fracción VII, de la Ley Electoral Local son constitucionales, siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, se refiere a una condena definitiva (al no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio de revisión constitucional) y solamente durante el tiempo en que se compurga la pena aplicada.

²² Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se determinó por unanimidad de votos que las normas que esta-



referentes al requisito "*no contar con antecedentes penales*" (requisitos que aún resultan más agresivos frente al derecho a la igualdad).

28. Por consiguiente, la realización de este juicio de razonabilidad obliga a que se expongan las razones de los precedentes en los que este Tribunal Pleno ha resuelto que la exigencia de requisitos semejantes al de la porción impugnada, para ser nombrado en un cargo público, viola el derecho de igualdad.

29. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,²⁴ 83/2019²⁵ y 50/2019,²⁶ sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

30. Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad obliga a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

blecen como requisito para acceder a un cargo en el servicio público el no tener o no contar con antecedentes penales, son violatorias del derecho a la igualdad y no discriminación previsto en el artículo 1o. constitucional.

²³ Las tres últimas resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte. En las que también se analizaron normas en las que se exigían como requisitos de cargos o empleos no contar con antecedentes penales.

²⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, donde se determinó por unanimidad de votos que las normas que establecen como requisito para acceder a un cargo en el servicio público el no tener o no contar con antecedentes penales, son violatorias del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. constitucional.

²⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de quince de octubre de dos mil veinte, en la que se determinó por unanimidad de votos que la porción normativa que establecía el requisito de "no haber sido condenado por delito doloso" para ser nombrado notario infringe el derecho a la igualdad.

²⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión del veintisiete de enero de dos mil veinte, en la que se determinó por unanimidad de diez votos que la porción normativa "sin antecedentes penales" para ser integrante de un Comité de Contraloría Social.



31. También se ha precisado que, si bien el sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia y en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio en forma injustificada. Por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino constitucionalmente exigido.²⁷

32. Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido, en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.),²⁸ que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como igualdad en sentido formal o de derecho). El primero obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

33. El segundo principio opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma jurídica a fin de

²⁷ Ver acción de inconstitucionalidad 8/2014, fallada por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales; así como el amparo directo en revisión 1349/2018, resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de agosto de dos mil dieciocho por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).

²⁸ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO."



evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

34. En un sentido similar, en la jurisprudencia 2a./J. 64/2016 (10a.), de título y subtítulo: "PRINCIPIO GENERAL DE IGUALDAD. SU CONTENIDO Y ALCANCE.",²⁹ la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional sostuvo que el principio de igualdad, como límite a la actividad del legislador, no postula la paridad entre todos los individuos, ni implica necesariamente una igualdad material o económica real, sino que exige razonabilidad en la diferencia de trato, como criterio básico para la producción normativa.

35. Se dijo que del referido principio derivan dos normas que vinculan específicamente al legislador ordinario: por un lado, un mandamiento de trato igual en supuestos de hecho equivalentes, salvo que exista un fundamento objetivo y razonable que permita darles uno desigual y, por otro, un mandato de tratamiento desigual, que obliga al legislador a prever diferencias entre supuestos de hecho distintos cuando la propia Constitución las imponga. De esta forma, para que las diferencias normativas puedan considerarse apegadas al principio de igualdad es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios de valor generalmente aceptados, cuya pertinencia debe apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida.³⁰

36. No obstante lo anterior, debe destacarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ciega a las desigualdades sociales, por lo que contiene diversas protecciones jurídicas a favor de grupos sujetos a vulnerabilidad, a través, por ejemplo, de manifestaciones específicas del principio de igualdad, tales como la igualdad entre el varón y la mujer (artículo 4, párrafo

²⁹ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, junio de 2016, Tomo II, página 791, con número de registro digital: 2011887.

³⁰ Véase también la jurisprudencia 2a./J. 42/2010, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, con número de registro digital: 164779.



primero) y la salvaguarda de la pluriculturalidad de los pueblos indígenas de manera equitativa (artículo 2, apartado B). Así, la igualdad jurídica en nuestro ordenamiento constitucional protege tanto a personas como a grupos.

37. De ahí que se considere que el derecho humano a la igualdad jurídica no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene como objetivo remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impiden a ciertas personas o grupos sociales gozar o ejercer de manera real y efectiva sus derechos humanos en condiciones de paridad con otro conjunto de personas o grupo social.

38. Sin embargo, también ha observado que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues son jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

39. Con ese parámetro del derecho de igualdad, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016 y 50/2019 se declaró la invalidez de las porciones normativas "*no contar con antecedentes penales*" y "*sin antecedentes penales*", respectivamente, como requisito para aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes de los cargos públicos de jefes de manzana o comisarios municipales en los Municipios del Estado de Veracruz o integrantes de un Comité de Contraloría Social en el Estado de Hidalgo. En dichos precedentes este Tribunal Pleno determinó que los legisladores locales hicieron una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Ello porque exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o en su caso a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.



40. Con similares razones, en la acción de inconstitucional 83/2019, este Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "*no haber sido condenado por delito doloso*", que el legislador local estableció como requisito para ser aspirante al ejercicio del notariado.

41. En la acción de inconstitucionalidad 85/2018, para analizar la constitucionalidad del requisito de no contar con antecedentes penales para obtener la licencia de agente inmobiliario, el Tribunal Pleno estableció las siguientes consideraciones:

- Las discusiones sobre el derecho de igualdad se centran en tres ejes: (I) la necesidad de adoptar *ajustes razonables* para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal entre las personas;³¹ (II) la adopción de medidas especiales o afirmativas, normalmente llamadas acciones afirmativas;³² y (III) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado),³³ o de manera tácita,³⁴ resulten discriminatorios.

³¹ Estos *ajustes razonables* han sido definidos por el artículo 1o., inciso 1, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación como "las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y los servicios, que al realizarlas no impongan una carga desproporcionada o afecten derechos de terceros, que se aplican cuando se requieran en un caso particular, para garantizar que las personas gocen o ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones con las demás".

³² El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas ha desarrollado una interesante conceptualización en su recomendación general 32 "Significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial", párrafos 12, 13, 15 y 16.

³³ En efecto, la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes; sino que también puede ocurrir de manera indirecta cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: (I) la existencia de una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; (II) que afecta de manera desproporcionadamente negativa a un grupo social; y (III) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar. Tesis aisladas 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), registro de IUS: 2007798, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 603, cuyos título y subtítulo son: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN.", y 1a. CCCVI/2014 (10a.), registro de IUS: 2007338, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 579, cuyos título y subtítulo son: "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."

³⁴ A diferencia de la discriminación directa en la que existe una afectación desproporcionada por un trato igual, aquí existe una exclusión o una diferenciación. Tesis aisladas 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.),



• Ahora bien, como se desprende de la tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.),³⁵ 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, 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. De hecho, el principio de igualdad, así como los principios de autonomía, libertad y dignidad personal, constituyen el fundamento de los derechos humanos.³⁶

• Así, la discriminación resulta inadmisibles al crear diferencias de trato entre seres humanos que no corresponden a su única e idéntica naturaleza. De lo anterior se desprende también que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, pues no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana.

• En este sentido, en la tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, la Primera Sala de la Suprema Corte sostuvo que el principio de igualdad no implica que todos

registro de IUS: 2010493, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 974, cuyos título y subtítulo son: "DISCRIMINACIÓN NORMATIVA. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE IGUALDAD ANTE LA LEY POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA." y 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), registro de IUS: 2010500, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, página 980, cuyos título y subtítulo son: "IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA."

³⁵ Tesis aislada 1a. CXLV/2012 (10a.), registro de IUS: 2001341, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, agosto de 2012, Tomo 1, página 487, cuyo rubro es: "IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL."

³⁶ Tesis aislada 1a. CCCLIV/2014 (10a.), registro de IUS: 2007731, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 602, cuyos título y subtítulo son: "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA."; y tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, registro digital: 180345, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99, cuyo rubro es: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO."



los sujetos de una norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia en condiciones de absoluta igualdad, sino que se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio –o privarse de un beneficio– desigual e injustificado.³⁷

- En estas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre *situaciones de igualdad de hecho*, produzcan como efecto de su aplicación: (I) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas o (II) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares.³⁸

- Este criterio coincide con el del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas³⁹ (CERD por sus siglas en inglés), el cual ha sostenido que "*el término 'no discriminación' no implica que sea necesario un trato uniforme cuando existen diferencias importantes entre la situación de una persona o grupo y la de otros o, en otras palabras, cuando hay una justificación objetiva razonable para la diferencia de trato*". Así, el Comité coincide con esta Suprema Corte al sostener que "*dar un mismo trato a personas o grupos cuyas situaciones sean objetivamente diferentes constituirá discriminación en la práctica, como lo constituirá también el trato desigual de personas cuya situación sea objetivamente la misma*", reiterando que "*la aplicación del principio de no discriminación exige que se tomen en consideración las características de los grupos*".

³⁷ Tesis jurisprudencial 1a./J. 81/2004, registro de IUS: 180345, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 99, cuyo rubro es: "IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO." La Segunda Sala ha adoptado este criterio, tal y como puede observarse en la tesis 2a. LXXXII/2008, registro digital: 169439, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 448.

³⁸ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ver tesis aislada 1a. LXXXIV/2015 (10a.), registro digital: 2008551, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1409, cuyos título y subtítulo son: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO."

³⁹ Recomendación general 32, párrafo 8.



- El criterio del Comité CERD, compartido por esta Corte, permite precisar la doctrina que hasta ahora se ha expuesto, diferenciando dos etapas en los estudios sobre discriminación: una de ellas que se refiere al análisis de la situación supuestamente discriminada, con base en la cual se determine si existen diferencias importantes que impidan una comparación con aquellas contra la cual se va a contrastar; y una segunda en la cual se estudie si las distinciones de trato son admisibles o legítimas, lo cual exige que su justificación sea objetiva y razonable.

- Al respecto, la jurisprudencia de la Primera Sala⁴⁰ refleja que, para determinar si una distinción resulta objetiva y razonable, deberá efectuarse un estudio cuya intensidad dependerá del tipo de criterio empleado para realizar la distinción objeto de la litis. Así, existen dos niveles de escrutinio:

Escrutinio estricto:⁴¹ debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los que la distinción (I) tenga como base las categorías sospechosas enumeradas en los artículos 1, párrafo quinto, de la Constitución, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁴² o (II) implique una afectación central a derechos

⁴⁰ Tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2008, registro de IUS: 169877, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175, cuyo rubro es: "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ERICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."

⁴¹ Este escrutinio dentro de la jurisprudencia norteamericana ha sido denominado como "*strict scrutiny*", y fue enunciado por primera vez en el pie de página 4 de la sentencia dictada en el Caso *States V. Carolene Products Co.* (1938). El concepto fue retomado en el Caso *Korematsu V. United States* (1944), asunto en el cual se utilizó por primera vez el término "categorías sospechosas". De acuerdo con esta doctrina, para llegar a estar justificadas, las medidas deben: (i) perseguir una finalidad constitucional imperiosa ("*compelling state interest*", también traducido como "interés urgente"); (ii) realizar una distinción estrechamente encaminada ("*narrowly tailored*") a perseguir o alcanzar la finalidad constitucional imperiosa; y (iii) constituir la medida menos restrictiva o lesiva posible ("*the least restrictive mean*") respecto al derecho fundamental intervenido o grupo supuestamente discriminado para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir debe escogerse.

⁴² Tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, registro de IUS: 174247, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, cuyo rubro es: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO



fundamentales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano.⁴³

Escrutinio ordinario: debe realizarse por los Jueces constitucionales en aquellos casos en los cuales la diferencia de trato supuestamente arbitraria no

CONSTITUCIONAL.". Ver también las tesis aisladas 1a. CI/2013 (10a.), registro de IUS: 2003250, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 958, cuyos título y subtítulo son: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO." y 1a. XCIX/2013 (10a.), registro de IUS: 2003284, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, página 961, cuyos título y subtítulo son: "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."

Esta Suprema Corte ha sostenido que es posible identificar nuevas categorías sospechosas, mediante su reconocimiento en la Constitución, en tratados internacionales o jurisprudencialmente. Tesis aislada 1a. CCCXVI/2015 (10a.), registro de IUS: 2010268, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, octubre de 2015, Tomo II, página 1645, cuyos título y subtítulo son: "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS."

⁴³ Tesis jurisprudencial P./J. 29/2011, registro de IUS: 161222, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 20, cuyo rubro es: "PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES. LAS NORMAS QUE RESTRINGEN LA POSIBILIDAD DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES ABIERTOS AL PÚBLICO DEBEN SER ANALIZADAS BAJO ESCRUTINIO NO ESTRICTO.". Sobre este punto, la jurisprudencia reconoce –*contrario sensu*– que sólo es necesario un escrutinio estricto cuando la limitación a un derecho se base en una categoría sospechosa o cuando "incide de modo central o determinante en [un] derecho [humano]".

En el mismo sentido, tesis aislada P. VII/2011, registro de IUS: 161364, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 24, cuyo rubro es: "CONTROL DEL TABACO. EL ARTÍCULO 16, FRACCIÓN II, DE LA LEY GENERAL RELATIVA NO DEBE SER SOMETIDO A UN ESCRUTINIO DE IGUALDAD INTENSO.". Esta tesis deriva de un amparo en revisión (7/2009) sobre el mismo tema abordado en los asuntos que dieron lugar a la jurisprudencia antes citada, y contiene el mismo criterio pero enunciado de modo distinto, al señalar que el escrutinio estricto resulta aplicable cuando una medida "tenga por objeto anular o menoscabar [los derechos]".

En adición a las tesis antes citadas, ver los siguientes criterios: (i) tesis aislada 1a. CII/2010, registro de IUS: 163766, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO."; (ii) tesis aislada 1a. CIV/2010, registro de IUS: 163768, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN



tenga como base alguno de los criterios antes mencionados.⁴⁴ En estos casos, el test de proporcionalidad⁴⁵ se llevará a cabo mediante el análisis de la legitimidad de la medida, su instrumentalidad y su proporcionalidad.⁴⁶ Esto implica una variación importante del test estricto antes mencionado, consistente en que el estudio de la idoneidad y la necesidad de la medida se reducen a una revisión de su instrumentalidad para perseguir la finalidad constitucionalmente admisible, sin que se exija al legislador que se realice por los "mejores medios imaginables".⁴⁷

UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS." y (iii) tesis aislada 1a. CIII/2010, registro de IUS: 163767, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, cuyo rubro es: "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES."

⁴⁴ El concepto de "arbitrariedad" no debe equipararse solamente con el de "contrario a ley" en un sentido únicamente formal, "sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad". Corte IDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafo 92.

⁴⁵ Tesis: 1a. VII/2017 (10a.). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, con número de registro digital: 2013487, Primera Sala, Libro 38, enero de 2017, Tomo I, página. 380. Tesis aislada (constitucional): "DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO."

⁴⁶ Tesis aislada P. VIII/2011, registro de IUS: 161302, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, cuyo rubro es: "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES."

⁴⁷ Cuando una distinción o clasificación normativa no implique la afectación de un derecho fundamental o alguna de las "categorías sospechosas referidas", el examen de igualdad deberá ser *débil* o *poco estricto*, dando mayor deferencia a la libertad configurativa del legislador (se presume que la norma tildada de inconstitucional es válida), de forma que se evalúe únicamente si la ley o acto jurídico se encuentran "razonablemente relacionados" con una "finalidad legítima" para que no se consideren arbitrarios en ese sentido de incorrección, injusticia o imprevisibilidad, y además si dicha ley o acto jurídico constituye un medio proporcional.

En los Estados Unidos de América este escrutinio es utilizado en casos donde no esté involucrado un derecho fundamental o alguna categoría sospechosa y sea alegado que una distinción o clasificación legal viola el principio de igualdad o la cláusula de igualdad contenidas en la Quinta y Décima Cuarta Enmiendas. Así lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos desde el caso *Gulf, Colorado & Santa Fe Railway Co. V. Ellis* (165 U.S. 150, 1897): "*It is apparent that the mere fact of classification is not sufficient to relieve a statute from the reach of the equality clause of the fourteenth amendment, and that in all cases it must appear not only that a classification has been*



• Con independencia del grado de escrutinio que sea aplicable, el estudio sobre la proporcionalidad de la medida exige un análisis adicional para detectar si el acto o la norma estudiada es adecuada, en el sentido de que no tenga defectos de *sobreinclusión* o de *infrainclusión* de los que derive una vulneración del principio de igualdad y no discriminación.⁴⁸ Esta etapa del escrutinio se ha llamado recientemente *principio de razonabilidad*, conforme al cual se exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legitimidad.⁴⁹

• 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 que 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.

• Una vez que se ha comprobado que efectivamente el legislador realizó una distinción, es necesario establecer si dicha medida se encuentra justificada. En este sentido, la justificación de las distinciones legislativas que distribuyen cargas y beneficios se determina a partir del referido análisis de la *razonabilidad de la medida*.⁵⁰

made, but also that it is one based upon some reasonable ground, –some difference which bears a just and proper relation to the attempted classification–, and is not a mere arbitrary selection" (Traducción libre: Es evidente que el mero hecho de la clasificación no es suficiente para eximir a una ley del alcance de la cláusula de igualdad de la decimocuarta enmienda, y que en todos los casos debe aparecer no sólo que se ha hecho una clasificación, sino también que se basa en algún motivo razonable, –alguna diferencia que guarde una relación justa y adecuada con el intento de clasificación– y que no sea una mera selección arbitraria.)

⁴⁸ Tesis jurisprudencial P.J. 28/2011, registro de IUS: 161310, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, cuyo rubro es: "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN."

⁴⁹ Tesis aislada 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), registro de IUS: 2007923, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I, página 719, cuyos título y subtítulo son: "IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD."

⁵⁰ Acción de inconstitucionalidad 61/2016, resuelta en sesión de cuatro de abril de dos mil diecisiete.



- Este análisis supone: I) que se determine si existe una distinción; II) que se elija el nivel de escrutinio que debe aplicarse para analizar dicha distinción, ya sea un test estricto u ordinario, y III) que se desarrollen cada una de las etapas que supone el test que se ha elegido.

- Para finalizar con el desarrollo de la doctrina jurisprudencial, es importante advertir que la prohibición de discriminación no sólo está dirigida a los poderes públicos, sino también a los particulares, aunque con ciertos matices.⁵¹

- En esa acción de inconstitucionalidad 85/2018, el Tribunal Pleno declaró la inconstitucionalidad de la porción normativa "constancia de antecedentes penales" que era un requisito para obtener la licencia para agentes inmobiliarios en Baja California Sur. Esa inconstitucionalidad se sustentó en la realización de un test de escrutinio ordinario para demostrar la violación al derecho de igualdad, lo que reveló que el legislador local realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Ello, pues exigir que se demuestre que la persona no haya incurrido en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien obtenga la licencia.

42. Las consideraciones anteriores se retomaron al fallarse por el Tribunal Pleno las acciones de inconstitucionalidad 108/2020 y 118/2020,⁵² en las cuales se determinó la invalidez de los artículos 70 Bis, fracción V, de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán, en su porción normativa "*No haber sido sentenciado por la comisión de delitos calificados como graves*", y 13, apartado A, fracción IV, de la Ley que establece el Servicio de Administración Tributaria de Tamaulipas, en la porción normativa "*No haber sido sentenciado por delito*

⁵¹ Tesis aislada 1a. XX/2013 (10a.), registro de IUS: 2002504, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 1, página 627, cuyo rubro es: "DERECHOS FUNDAMENTALES DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN. GOZAN DE EFICACIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES."

⁵² Resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesiones de diecinueve de abril y veinte de mayo de dos mil veintiuno, respectivamente.



doloso que haya ameritado pena privativa de la libertad por más de un año", respectivamente.

43. Ahora bien, conforme a los precedentes que se han relatado, este Tribunal Pleno reitera que el concepto de invalidez es sustancialmente fundado, pues en éste se alega una violación al derecho de igualdad, la cual se presenta, como se demostrará, con la realización de un test de proporcionalidad ordinario o juicio de razonabilidad que se desarrollará a continuación.

44. Para ello, es necesario plasmar el contenido de la porción normativa combatida:

"**Artículo 212 Bis.** Para ser defensor municipal de derechos humanos se requiere:

"...

"V. Gozar de buena fama pública y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional."

45. Para realizar el análisis de la porción referida, es necesario determinar, en primer lugar, si existe una distinción, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos similares en relación con algún beneficio.

46. Este Tribunal Pleno considera que la porción normativa sí hace una distinción entre las personas que han sido condenadas por delito intencional y aquellas personas que no han sido sancionadas de ese modo en relación con la posibilidad de ser nombrados defensor municipal de derechos humanos.

47. Asimismo, como ya se dijo, la porción normativa controvertida debe ser analizada bajo un escrutinio ordinario, ya que el hecho de que se solicite ese requisito no constituye una categoría sospechosa.

48. De tal suerte que, una vez que se ha determinado el grado del escrutinio, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada.



da para estar en posibilidad de determinar si éstos resultan constitucionalmente válidos.

49. Finalidad constitucionalmente válida: Los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.⁵³

50. Para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador, puede atenderse a los documentos que informan el proceso legislativo de la disposición analizada, o bien, a la interpretación de las propias normas combatidas.⁵⁴

51. En efecto, la norma tiene un fin constitucionalmente válido, esto es, el establecimiento de calidades determinadas para el acceso a un empleo público.

52. Al establecer esa porción normativa, el legislador pretende crear un filtro estricto de acceso a un cargo público que permita asegurar que accedan al puesto sólo las personas que no han sido condenadas por un delito, pues piensa que de ese modo se prueba la rectitud, probidad, honorabilidad, y que todas estas características son necesarias para el ejercicio de la titularidad de un defensor municipal de derechos humanos.

53. Instrumentalidad de la medida: No obstante, el requisito para las personas de no haber sido condenadas por delitos intencionales para poder ser nombrado defensor municipal de derechos humanos no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin constitucionalmente válido de crear un filtro estricto de acceso a un cargo público. No existe base objetiva para determinar que una persona sin ese tipo de condena penal ejercerá sus actividades de defensor municipal de derechos humanos con rectitud, probidad y honorabilidad.

⁵³ Amparo en revisión 548/2018, Primera Sala, resuelto en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos.

⁵⁴ Ídem.



54. El legislador local realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Exigir que se demuestre que la persona no haya incurrido en alguna conducta que la ley considere jurídicamente reprochable no tiene una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro de quien sea nombrado defensor municipal de derechos humanos.

55. En este punto, es importante destacar que la porción normativa combatida contiene hipótesis que:

- No distinguen entre sanciones impuestas por conductas dolosas o culposas, ni entre faltas o delitos graves o no graves.

- No permite saber con claridad qué debe entenderse por delito intencional.

- No contienen límite temporal, en cuanto a si la sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.

- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

- No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar.

56. Entonces, esa configuración de la porción normativa combatida infringe el derecho de igualdad, porque si bien está dirigida a todas aquellas personas que puedan aspirar al cargo de defensor municipal de derechos humanos, lo cierto es que establece un requisito para el acceso a un puesto público que excluye de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena por delito intencional, lo que genera una falta de razonabilidad de la medida, ya que el gran número de posibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis impide incluso valorar si tienen realmente una relación



directa con las capacidades necesarias para el desempeño del cargo público de referencia.

57. En ese orden de ideas, si se restringe el acceso a un cargo público determinado, porque el aspirante fue condenado por delito intencional, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos a defensor municipal de derechos humanos, 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 las respectivas funciones.

58. Es importante destacar que, respecto al acceso a los cargos públicos, este Tribunal Pleno ha determinado que las calidades al ser fijadas en la ley deben ser razonables y no discriminatorias,⁵⁵ condición que no cumple la porción controvertida. Toda vez que el legislador local estableció un requisito que en estricto sentido, no está estrechamente vinculado 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 le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual también resulta sobreinclusivo.

59. En efecto, la generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobreinclusiva en el caso concreto. Por ello, el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas sobreinclusivas sin prejuzgar sobre otras que pudieran exigir el mismo requisito, pero especificando el tipo de delitos u otra sanción penal, por ejemplo.⁵⁶

60. De este modo, es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos el asociado

⁵⁵ Acción de inconstitucionalidad 74/2008, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de doce de enero de dos mil diez.

⁵⁶ Tal como se precisó en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta por unanimidad en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.



a la porción impugnada, podría resultar posible incluir una condición como la impugnada, pero que con respecto a determinados delitos, 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.

61. Sin embargo, por las razones expresadas en la especie, se considera que como está construida la porción normativa combatida se genera un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a ese cargo público a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas penalmente, sin que ello permita justificar en cada caso, y en relación con la función en cuestión, la probable afectación a la eficiencia o eficacia del puesto o comisión a desempeñar, sobre todo tratándose de sanciones que pudieron ya haber sido ejecutadas o cumplidas.

62. Además, es importante destacar que la porción normativa controvertida para asegurar el correcto desempeño de un encargo público recurre a cuestiones morales o de buena fama, como se hacía en siglos pasados, pues exigir el no haber sido condenado por delito no intencional no garantiza que la persona ejerza correctamente su función. En cambio, sí puede generar una situación estigmatizante, pues se presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquirando; lo cual es contrario al derecho penal de acto, que es protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

63. En efecto, la Primera Sala de este tribunal ha sostenido⁵⁷ que la dignidad humana protegida por el artículo 1o. constitucional es la condición y base de

⁵⁷ "DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO). A fin de determinar por qué el paradigma del derecho penal del acto encuentra protección en nuestro orden jurídico, es necesario ubicar aquellos preceptos constitucionales que protegen los valores de los que tal modelo se nutre. Para ello, en primer lugar, es imprescindible referir al artículo 1o. constitucional, pues como ha sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la dignidad humana por él protegida es la condición y base de todos los derechos humanos. Además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario



todos los derechos humanos; además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo, por lo que aun el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es el hecho de que la Constitución

que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo. Por ende, el derecho penal no puede sancionar la ausencia de determinadas cualidades o la personalidad, porque está limitado a juzgar actos. Afirmación que necesariamente debe ser enlazada con el principio de legalidad, protegido por el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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. Esta disposición es la que revela, del modo más claro y literal posible, que el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la personalidad); es decir, sólo aquel acto prohibido por una norma penal, clara y explícita, puede dar lugar a una sanción. Por otro lado, también debe considerarse el actual contenido del segundo párrafo del artículo 18 constitucional. El abandono del término 'readaptación' y su sustitución por el de 'reinserción', a partir de la reforma constitucional de junio de 2008, prueba que la pena adquiere nuevas connotaciones. El hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionador de delitos, no de personalidades. Así, el abandono del término 'delincuente' también exhibe la intención del Constituyente Permanente de eliminar cualquier vestigio de un 'derecho penal de autor', permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito. Esta conclusión se enlaza con la prohibición de penas inusitadas contenida en el artículo 22, primer párrafo, constitucional, la cual reafirma la prohibición de que cualquier consideración vinculada con etiquetas a la personalidad tenga incidencia en la punición.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, tesis 1a./J. 21/2014 (10a.), página 354, con número de registro digital: 2005918. "DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS. De la interpretación sistemática de los artículos 1o., 14, tercer párrafo, 18, segundo párrafo, y 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que nuestro orden jurídico se decanta por el paradigma conocido como 'derecho penal del acto' y rechaza a su opuesto, el 'derecho penal del autor'. Entender las implicaciones de ello, requiere identificar sus rasgos caracterizadores y compararlos entre sí. El modelo del autor asume que las características personales del inculcado son un factor que se debe considerar para justificar la imposición de la pena. Al sujeto activo del delito (que en esta teoría suele ser llamado delincuente) puede adscribirse la categoría de persona desviada, enferma, desadaptada, ignorante, entre otros calificativos. Esta categorización no es gratuita: cumple la función de impactar en la imposición, el aumento o el decremento de la pena; incluso permite castigar al sujeto por sus cualidades morales, su personalidad o su comportamiento precedente frente a la sociedad. Así, la pena suele concebirse como un tratamiento que pretende curar, rehabilitar, reeducar, sanar, normalizar o modificar coactivamente la identidad del sujeto; también como un medio que pretende corregir al individuo 'peligroso' o 'patológico', bajo el argumento de que ello redundará en su beneficio. Por ello, el quantum está en función del grado de disfuncionalidad que se percibe en el individuo. Ese modelo se basa en la



haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado el que fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionatorio de delitos, no de personalidades. Así, el abandono del término "delincuente" exhibe la intención del Constituyente Permanente de eliminar cualquier vestigio de un "*derecho penal de autor*", permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito.

64. En consecuencia, el examen de la porción normativa analizada lleva a considerar que efectivamente infringe el derecho de igualdad, ya que contiene un supuesto que implica una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y ello haya dado lugar a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al cargo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

65. Por consiguiente, no se advierte que la porción normativa controvertida tenga una conexión directa con el cumplimiento del fin constitucionalmente válido, sino que, por el contrario, presenta claras manifestaciones de violación al derecho de igualdad. Entonces, resulta innecesario verificar que se cumpla con el resto del escrutinio, al estar demostrada su inconstitucionalidad.

falaz premisa de que existe una asociación lógico-necesaria entre el 'delincuente' y el delito, para asumir que quien ha delinquido probablemente lo hará en el futuro, como si la personalidad 'peligrosa' o 'conflictiva' fuera connatural a quien ha cometido un acto contrario a la ley. Además, el derecho penal de autor asume que el Estado –actuando a través de sus órganos– está legitimado para castigar la ausencia de determinadas cualidades o virtudes en la persona (o, por lo menos, utilizarla en su perjuicio). En cambio, el derecho penal del acto no justifica la imposición de la pena en una idea rehabilitadora, ni busca el arrepentimiento del infractor; lo asume como un sujeto de derechos y, en esa medida, presupone que puede y debe hacerse responsable por sus actos. Por ello, la forma en que el individuo lidia en términos personales con su responsabilidad penal, queda fuera del ámbito sancionador del Estado." *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, tesis 1a./J. 19/2014 (10a.), página 374, con número de registro digital: 2005883.



66. Por las consideraciones anteriores, el concepto de invalidez es sustancialmente fundado, y este Tribunal Pleno determina que el artículo 212 Bis, fracción V, en la porción normativa "*y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional.*", de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, adicionado mediante el Decreto 173, es violatorio del derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

67. Al haberse concluido que la disposición impugnada transgrede el derecho de igualdad, resulta innecesario el análisis de las demás alegaciones del concepto de invalidez, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada, resultando aplicable a este respecto la tesis P./J. 37/2004,⁵⁸ de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."

b) Análisis de la porción normativa "[n]o haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en los servicios públicos federal, estatal o municipal" (fracción VI del artículo 212 Bis)

68. Por lo que ve a la fracción VI del artículo impugnado, para ser defensor municipal de derechos humanos en Chiapas, se exige "**No haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en los servicios públicos federal, estatal o municipal, o con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos**".

69. En el mismo sentido que la fracción analizada anteriormente, se estima que este requisito de "no haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en los servicios públicos federal, estatal o municipal" es inconstitucional.

70. El requisito en sí mismo no tiene incidencia alguna con la preparación profesional y experiencia que debe tener la persona aspirante al cargo de *ombudsman* municipal.

⁵⁸ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, con número de registro digital: 181398.



71. Pero sobre todo, no puede admitirse como una premisa válida que el solo hecho de que una persona no haya sido sancionada de forma administrativa sea un parámetro apto para garantizar que ésta realizará las labores confididas al cargo con eficiencia, eficacia, economía, transparencia, honradez y apegado a la legalidad, así como el debido cumplimiento de su encargo, relacionado con promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo anterior, aunado al resto de las funciones que le confiere el artículo 212 Quinquies de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.

72. Al respecto, conviene hacer referencia a las sanciones que prevén las leyes general y local en materia de responsabilidades de los servidores públicos, las cuales pueden ser: **a.** Suspensión del empleo, cargo o comisión, **b.** Destitución del empleo, cargo o comisión, **c.** Sanción económica, **d.** Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

73. De lo anterior, se advierte que al igual que en materia penal, existe diversidad de sanciones administrativas que atienden a la gravedad de la infracción cometida entre otros aspectos; sanciones que pueden ir, por ejemplo, desde una multa hasta una inhabilitación.

74. En ese sentido, se estima que la inconstitucionalidad del requisito deriva de la **generalidad** de éste, en tanto no distingue entre tipos de sanciones administrativas, sino que establece una prohibición absoluta, lo cual se considera que **no** es un mecanismo adecuado para asegurar la honestidad de los servidores públicos o el buen desempeño de su función.

75. De lo contrario, se impediría a quienes cuenten con el mínimo antecedente de sanción administrativa, aun cuando hayan cumplido con la sanción, el acceder al cargo público de referencia, es decir, se daría un efecto de inhabilitación permanente para ejercer el cargo de defensor municipal de derechos humanos en Chiapas con la mínima sanción impuesta con motivo de un procedimiento de responsabilidad administrativa.



76. Lo cual tendría como consecuencia el violentar el derecho de acceder a un cargo público en condiciones de igualdad entre los sujetos que se encuentran en una situación similar jurídicamente relevante por satisfacer el resto de las condiciones inherentes al cargo.

77. De modo que es inválida la porción normativa examinada.

c) Análisis de la porción normativa "o con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos" (fracción VI del artículo 212 Bis)

78. Este Tribunal Pleno advierte que la inconstitucionalidad del requisito deriva también de la **generalidad** de éste, en tanto no distingue entre tipos de sanciones con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos, sino que establece una prohibición absoluta.

VII. EFECTOS

79. En virtud de lo expuesto, se declara la invalidez de las fracciones V y VI del artículo 212 Bis de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, adicionado mediante el Decreto 173, publicado el ocho de mayo de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de Chiapas.

80. La declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Chiapas, de conformidad con los cardinales 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.⁵⁹

⁵⁹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



81. Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 212 Bis, fracciones V, en su porción normativa "y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional", y VI, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, adicionado mediante el Decreto No. 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de mayo de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chiapas, en términos de los apartados VI y VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, 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 nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la metodología, respecto del apartado VI,



relativo al estudio de fondo, en su inciso a), consistente en declarar la invalidez del artículo 212 Bis, fracción V, en su porción normativa "y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional", de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, adicionado mediante el Decreto No. 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de mayo de dos mil diecinueve. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. La Ministra Ríos Farjat reservó su derecho de formular voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso b), consistente en declarar la invalidez del artículo 212 Bis, fracción VI, en su porción normativa "No haber sido sancionado en el desempeño de empleo, cargo o comisión en los servicios públicos federal, estatal o municipal", de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, adicionado mediante el Decreto No. 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de mayo de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con matices en algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso c), consistente en declarar la invalidez del artículo 212 Bis, fracción VI, en su porción normativa "o con motivo de alguna recomendación emitida por organismos públicos de derechos humanos", de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, adicionado mediante el Decreto No. 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de mayo de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente



Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

La Ministra Norma Lucía Piña Hernández no asistió a la sesión de siete de diciembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil dieciocho.

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

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.), P./J. 10/2016 (10a.), 2a./J. 64/2016 (10a.), 1a./J. 21/2014 (10a.), 1a./J. 19/2014 (10a.) y P./J. 31/2013 (10a.), y aisladas 1a. VII/2017 (10a.), 1a. CCCLXVIII/2015 (10a.), 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), 1a. CCCXV/2015 (10a.), 1a. LXXXIV/2015 (10a.), 1a. CCCLXXXV/2014 (10a.), 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.), 1a. CCCLIV/2014 (10a.) y 1a. CCCVI/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas, 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas, 17 de junio de 2016 a las 10:17 horas, 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas, 14 de marzo de 2014 a las 9:53 horas, 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas, 20 de enero de 2017 a las 10:21 horas, 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas, 23 de octubre de 2015 a las 10:05 horas, 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas, 31 de octubre de 2014 a las 11:05 horas, 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas y 5 de septiembre de 2014 a las 9:30 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 11 de marzo de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de marzo 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 57/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el siete de diciembre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 57/2019, en la que, entre otros aspectos, declaró la invalidez de la fracción V en la porción normativa "*y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional*" del artículo 212 Bis de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas,¹ adicionado mediante Decreto No. 173, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de mayo de dos mil diecinueve. Dicha norma establecía el requisito de no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional para acceder al cargo de defensor municipal de derechos humanos en esa entidad.

De acuerdo con una mayoría de Ministras y Ministros, dicho requisito para ser defensor municipal de derechos humanos viola el derecho de igualdad al no superar un escrutinio ordinario, pues si bien tiene la finalidad constitucionalmente válida, no tiene una relación directa, clara e indefectible para el cumplimiento de esa finalidad.

Realizo este voto concurrente, porque, **si bien coincido en que dicha exigencia viola el derecho de igualdad, respetuosamente, considero que la metodología con la que se alcanzó esta conclusión no fue la adecuada.**

Desde mi perspectiva, la resolución debió de considerar que el grupo de personas a quienes excluye ese requisito son aquellas que tienen antecedentes penales, quienes presentan un caso de categoría sospechosa en los términos del artículo 1o. de la Constitución General² y, por tanto, el artículo 212 Bis,

¹ **Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas.**

"Artículo 212 Bis. Para ser defensor municipal de derechos humanos se requiere:

"...

"V. Gozar de buena fama pública y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional. ..."

² **"Constitución General**

"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."



fracción V, en la porción normativa "y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional" debió examinarse bajo un test de escrutinio estricto. Por tanto, el estudio debió desarrollarse conforme a las siguientes etapas: (i) determinar si la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; (ii) verificar si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con esta finalidad; y, (iii) determinar si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad identificada.³

Las personas con antecedentes penales son un grupo vulnerable a la discriminación y sistemáticamente desventajado en nuestra sociedad. Así, al exigir que no haber sido condenado por algún delito para ocupar dichos cargos, la norma excluye a estas personas de la participación en la vida pública del Estado y robustece el estigma social en su contra. Por esa razón, como lo he sostenido consistentemente en múltiples votos, este grupo debe entenderse como una categoría sospechosa en los términos del artículo 1o. de la Constitución General, que establece una cláusula residual para grupos que han sido sistemáticamente discriminados.

I. El argumento de la mayoría.

La sentencia retoma las consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,⁴ 85/2018,⁵ 86/2018⁶ y 50/2019,⁷ precedentes en los que se declaró la invalidez del requisito de no contar con antecedentes penales para acceder a diversos cargos, requisitos que fueron estudiados bajo un escrutinio ordinario.

³ Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, con número de registro digital: 2010595, de título y subtítulo: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO."

⁴ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veintitrés de enero de dos mil veinte, en el que se invalidó el requisito de "no tener antecedentes penales" para ser jefe de Manzana o Comisario Municipal.

⁵ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de enero de dos mil veinte, en el que se invalidó el requisito de "constancia de no antecedentes penales" para para obtener la licencia de agente profesional inmobiliario a personas jurídicas y físicas.

⁶ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de enero de dos mil veinte, en el que se invalidó el requisito de "no tener antecedentes penales" para el cargo de director general de organismos operadores de agua potable.

⁷ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de enero de dos mil veinte, en el que se invalidó el requisito de "no tener antecedentes penales" para quienes conformen el Comité de Contraloría Social.



A la luz de estas consideraciones, la mayoría declaró la porción normativa "y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional" contraria al derecho de igualdad bajo un escrutinio ordinario al considerar que, conforme a los precedentes, no se estaba frente a una categoría sospechosa. De ello concluyó que, si bien dicho requisito tiene el fin constitucionalmente válido de establecer calidades determinadas para el acceso a un empleo público, no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento de tal fin, pues no existe base objetiva para determinar que una persona sin ese tipo de condena penal ejercerá sus actividades de defensor municipal de derechos humanos con rectitud, probidad y honorabilidad.

II. Razones del diseño.

Coincidió plenamente con la mayoría en que el precepto es inconstitucional porque exige a las personas el no haber sido condenadas por delito intencional para ocupar el cargo de defensor municipal de derechos humanos. Sin embargo, no comparto la metodología del estudio, ya que, desde mi punto de vista, la norma impugnada realiza una distinción que impacta directamente en un grupo especialmente vulnerable: *las personas que han sido condenadas a una pena y buscan reintegrarse a la sociedad*. Como consecuencia, la porción impugnada debió evaluarse conforme a un test de escrutinio estricto.

En la Suprema Corte hemos sostenido reiteradamente que cuando una distinción impugnada se apoya en una "categoría sospechosa" debe realizarse un test estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad.⁸ En esos casos, hemos señalado que es necesario someter la labor del

⁸ 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, con número de registro digital: 169489, tesis 2a. LXXXIV/2008. Tesis aislada. Materia constitucional); "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUZGADOR CONSTITUCIONAL DEBE ANALIZAR EL RESPETO A DICHA GARANTÍA CON MAYOR INTENSIDAD." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, junio de 2008, página 439, con número de registro digital: 169490, tesis 2a. LXXXV/2008, tesis aislada, materia constitucional); "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, con número de registro digital: 165745, tesis P./J. 120/2009, jurisprudencia, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO." (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, con número de registro digital: 163766, 1a. CII/2010, tesis



legislador a un escrutinio *especialmente riguroso* desde el punto de vista del respeto a la igualdad.⁹

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

aislada, materia constitucional); "PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS." (Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, con número de registro digital: 163768, tesis 1a. CIV/2010, tesis aislada, materia constitucional); "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 427, con número de registro digital: 164779, tesis 2a./J. 42/2010, jurisprudencia, materia constitucional); "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009)." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 873, con número de registro digital: 161272, tesis P. XXIV/2011, tesis aislada, materias constitucional y civil); "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, con número de registro digital: 161364, tesis P. VII/2011, tesis aislada, materia constitucional); "ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN." (Novena Época. Instancia: Pleno Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, con número de registro digital: 161310, tesis P./J. 28/2011, jurisprudencia, materia constitucional).

⁹ "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)." (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).



presunción de inconstitucionalidad.¹⁰ Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que prohíbe es su utilización de forma injustificada. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

Los antecedentes penales como categoría sospechosa

Como lo he sostenido en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,¹¹ 85/2018,¹² 86/2018,¹³ 83/2019,¹⁴ 50/2019,¹⁵ 50/2021,¹⁶ 118/2020,¹⁷ 57/2021¹⁸ tener antecedentes penales constituye una categoría sospechosa, pues si bien no están expresamente previstos en el texto del artículo 1o. constitucional, lo cierto es que es una categoría sospechosa, comprendida en la última frase de dicho precepto que dice "*por cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*".

¹⁰ 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.

¹¹ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veintitrés de enero de dos mil veinte, en el que se invalidó el requisito de "no tener antecedentes penales" para ser jefe de manzana o comisario municipal.

¹² Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de enero de dos mil veinte, en el que se invalidó el requisito de "constancia de no antecedentes penales" para obtener la licencia de agente profesional inmobiliario a personas jurídicas y físicas.

¹³ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de enero de dos mil veinte, en el que se invalidó el requisito de "no tener antecedentes penales" para el cargo de director general de organismos operadores de agua potable.

¹⁴ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de quince de octubre de dos mil veinte, en el que se invalidaron los requisitos de "No haber sido condenado por delito doloso", "no estar bajo proceso penal por delito doloso" entre otros para el cargo de ser aspirante al ejercicio del notariado.

¹⁵ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de enero de dos mil veinte, en el que se invalidó el requisito de "no tener antecedentes penales" para quienes conformen el Comité de Contraloría Social.

¹⁶ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno, en el que se invalidó el requisito de "no haber sido condenado por delito intencional" para ser comisario municipal.

¹⁷ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de veinte de mayo de dos mil veintiuno, en el que invalidó el requisito de "no haber sido sentenciado por delito doloso que haya ameritado pena privativa de libertad por más de un año" para ser titular de la Jefatura del SATTAM.

¹⁸ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de treinta de noviembre de dos mil veintiuno, en el que se invalidó el requisito de "y no haya sido condenado por delito doloso" para ser titular del Centro de Conciliación Laboral en la entidad de Nayarit.



Desde mi perspectiva, las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación¹⁹ en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.²⁰ Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

Efectivamente, de acuerdo con la literatura especializada "el castigo penal es un proceso de estigmatización".²¹ Designar a una persona como "criminal" le imprime una marca que la presenta como inferior y peligrosa a los ojos de la sociedad. A pesar de que la pena privativa de la libertad debe estar claramente delimitada y no debe añadir un sufrimiento mayor,²² el estigma se prolonga a través de la exclusión que enfrentan estas personas para reintegrarse plenamente a la sociedad, lo que prolonga un castigo con el que ya cumplieron.

La vulnerabilidad de las personas con antecedentes penales es especialmente patente en el acceso a un trabajo. Por ejemplo, en 2009, de un total de 3,934 internos del fuero federal que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada únicamente el 1.1% logró colocarse en un puesto de trabajo.²³ De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, sin medidas que impulsen afirmativamente sus oportunidades de trabajo, las personas condenadas a penas privativas de la libertad corren "el riesgo de permanecer en un

¹⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.

²⁰ México Evalúa, *La cárcel en México: ¿para qué?*, págs. 23-24.

²¹ Catalina Pérez Correa, *El Sistema Penal como Mecanismo de Discriminación y Exclusión*, págs. 143-173, en "Sin Derechos: Exclusión y Discriminación en el México Actual", Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014. Disponible en red: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3541/8.pdf>, pág. 164.

²² CIDH, Informe Anual 2002, capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 Rev. 1, adoptado el 7 de marzo de 2003, párr. 73; y CIDH, Informe Anual 2001, capítulo IV(c), Cuba, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 5 Rev., adoptado el 16 de abril de 2002, párr. 76.

²³ De acuerdo con datos de la Auditoría Superior de la Federación, reportados por Catalina Pérez Correa en *Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 75, núm. 2 (abril-junio, 2013): 287-311, pág. 300.



ciclo de exclusión social y reincidencia criminal".²⁴ Desafortunadamente, la falta de políticas públicas orientadas a promover la reinserción social –incluyendo oportunidades de reinserción laboral– es uno de los problemas más graves y extendidos en Latinoamérica.²⁵

La situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas con antecedentes penales presenta capas adicionales de marginación y estigmatización. En las poblaciones carcelarias comúnmente se encuentran sobrerrepresentados grupos que han sido históricamente discriminados por su origen étnico²⁶ o su raza.²⁷ Particularmente en México, la prisión se utiliza desproporcionadamente para castigar delitos cometidos por hombres jóvenes que provienen de sectores económicamente marginados.²⁸ Estas condiciones actualizan una discriminación estructural que asfixia sistemáticamente sus oportunidades de integrarse a la vida laboral.²⁹ Por lo demás, no puede olvidarse el prejuicio asociado con las inmensas dificultades que enfrentan las personas privadas de su libertad en condiciones de hacinamiento y violencia física y emocional, ausencia de servicios básicos, entre otros.³⁰

²⁴ *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.LN/II., Doc. 64, 31 de diciembre de 2011, párrafo 610.

²⁵ *Ibidem*. Ver también, en general: CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA/Ser.LN/II., DOC. 46/13, 30 de diciembre de 2013.

²⁶ "Las personas pertenecientes a minorías étnicas suelen estar excesivamente representadas en las poblaciones penitenciarias en muchos países", *supra* nota 5.

²⁷ Ver, por ejemplo: Fagan, Jeffrey y Meares, Tracey, "Punishment, Deterrence and Social Control: The Paradox of Punishment in Minority Communities", *Ohio State Journal of Criminal Law*, núm. 6, 2008, pág. 214.

²⁸ *Supra* nota 7, pág. 288.

²⁹ Estefanía Vela Barba, La discriminación en el empleo en México, 2017, págs. 116-117, notando que "la cárcel se ha convertido en un mecanismo para castigar la pobreza, más que el delito" (pág. 117). Ver también: Catalina Pérez Correa, Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión, Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 10, notando "que las familias de los internos provienen, mayoritariamente, de contextos sociales desaventajados", y mostrando los costos en los que incurren los familiares de los internos para soportar sus gastos más básicos de comida, agua, ropa, cobijas, limpieza y medicina, entre otros.

³⁰ La Primera Sala de la Suprema Corte ya ha tenido oportunidad de subrayar las condiciones que enfrentan las personas privadas de su libertad en América Latina y particularmente en México al resolver el amparo en revisión 644/2016, ocho de marzo de dos mil diecisiete, págs. 23-25.



Reconociendo esta compleja realidad, por ejemplo, tanto la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación³¹ como la Ley Nacional de Ejecución Penal,³² contemplan expresamente los antecedentes penales como una categoría respecto de la que está prohibida la discriminación.

En este sentido, es evidente que las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, y de reforzar el estigma social que padecen. Distinciones basadas en esta categoría comunican públicamente la idea de que estas personas no son aptas para ocupar una posición de liderazgo y cooperación

³¹ **Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Discriminación**

"**Artículo 1.** Las disposiciones de esta ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

"Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"III. Discriminación: Para los efectos de esta ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otro motivo; ..."

³² **Ley Nacional de Ejecución Penal**

"**Artículo 4.** Principios rectores del Sistema Penitenciario

"El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

"...

"Igualdad. Las personas sujetas a esta ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, tratados internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, **los antecedentes penales** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas ..."



en la vida política de una comunidad por el simple hecho de haber sido privadas de su libertad.

Esto fortalece el prejuicio negativo en su contra, reduce su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad, y margina el resto de virtudes y capacidades que poseen. Por ello, el grupo de personas a quienes se refiere la porción normativa, es decir quienes fueron condenados por algún delito, en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

El test de igualdad de escrutinio estricto.

Así las cosas, partiendo de la base que esta Suprema Corte ya ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un *escrutinio estricto* de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, me parece que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar esta porción normativa. Es decir, la sentencia debió verificar si **(i)** la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; **(ii)** si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y, **(iii)** si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita.³³

Efectivamente, la primera parte del test de escrutinio estricto exige evaluar si la distinción cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante. En este caso, es posible desprender que **el requisito persigue un fin constitucionalmente imperioso**, pues el objetivo del legislador fue garantizar un perfil idóneo para el cargo de defensor municipal de derechos humanos, conforme al artículo 109, fracción III, primer párrafo, constitucional,³⁴ y así otorgar una mayor protección y seguridad jurídica a los gobernados, quienes tendrán contacto de primera mano con los defensores.

³³ Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, con número de registro digital: 2010595, de título y subtítulo: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO."

³⁴ **Constitución General**

"**Artículo 109.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

"...

"**III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar**



No obstante, la medida **no se encuentra estrechamente vinculada con dicha finalidad**, toda vez que la misma es sobreinclusiva. Lo anterior, pues si bien establece que debe tratarse de delito "*intencional*", no precisa qué tipos de delito en específico, su gravedad o la fecha de su comisión, por lo que no permite diferenciar o establecer en qué casos una condena con "*sentencia ejecutoriada por delito intencional*" implicaría que una persona no cuenta con las aptitudes y requisitos necesarios para ser defensor municipal de derechos humanos en Chiapas.

Esto es, aun cuando pudiera entenderse que con "delito intencional" se refiere a conductas dolosas –como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 50/2021³⁵ respecto del requisito "*no haber sido condenado por delito intencional*" para la elección de comisarías municipales del Estado de Guerrero– considero que la prohibición establecida por el legislador tiene un carácter absoluto y no distingue entre el tipo de delito, la época de comisión o la etapa de cumplimiento de la condena. Así, la norma excluye *a priori* a todas las personas que hubieran cometido cualquier delito intencional –o doloso– a pesar de que al momento de la designación pudieran ser idóneas para ocupar el cargo.

Por lo tanto, si la porción normativa "*y no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional*" prevista como requisito para desempeñar el cargo de defensor municipal de derechos humanos en la fracción V artículo 212 Bis de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, es excesivamente amplia para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador; la misma resulta discriminatoria. Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta determinar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 87/2015 (10a.) citada en el presente voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de marzo de 2022.

en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. ..."

³⁵ Resuelto en sesión del Tribunal Pleno de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.



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 QUE CREA EL INSTITUTO DE CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (LEY QUE CREA EL INSTITUTO DE CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

III. NACIONALIDAD MEXICANA POR NACIMIENTO. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA ESTABLECERLA COMO REQUISITO PARA ACCEDER A UN CARGO PÚBLICO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN I, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", DE LA LEY QUE CREA EL INSTITUTO DE CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

IV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE CONTAR CON RECONOCIDA SOLVENCIA MORAL PARA SER TITULAR DE LAS DIRECCIONES GENERAL Y DE LAS UNIDADES ACADÉMICAS DEL INSTITUTO DE CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, RESULTA DISCRIMINATORIO, PUES ES SUMAMENTE SUBJETIVO Y AMBIGUO (ARTÍCULOS 15, FRACCIÓN V Y 17, FRACCIÓN V, EN SUS PORCIONES NORMATIVAS "DE AMPLIA SOLVENCIA MORAL Y", DE LA LEY QUE CREA EL INSTITUTO DE CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 15, FRACCIONES I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "POR NACIMIENTO", Y V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "AMPLIA SOLVENCIA MORAL Y", 17, FRACCIÓN V, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DE AMPLIA SOLVENCIA MORAL Y", DE LA LEY QUE CREA EL



INSTITUTO DE CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN PARA EL TRABAJO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 11 DE ENERO DE 2022. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

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

VISTOS; para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la que se solicita la invalidez de los artículos 15, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y V, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*", y 17, fracción, V, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*", de la Ley que Crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diez de marzo de dos mil veintiuno; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación del escrito inicial, normas impugnadas y autoridades emisora y promulgadora.** Por escrito depositado el ocho de abril de dos mil veintiuno en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, por conducto de su presidenta María del Rosario Piedra Ibarra, en la que se solicitó la **invalidez de los artículos 15, fracciones I, en la porción normativa "*por nacimiento*", y V, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*" y 17, fracción, V, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*", de la Ley que Crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León**, ordenamiento expedido mediante Decreto Número 454 publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diez de marzo de dos mil veintiuno.



2. Al respecto, señaló que los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan son los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León.

3. **SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente estimó violados los artículos 1o., 5o., 14, 16, y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 9, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

4. **TERCERO.—Radicación, admisión y trámite.** Por acuerdo de dieciséis de abril de dos mil veintiuno, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad 65/2021 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

5. Por diverso auto de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostentó y por designados a los delegados y autorizados que señaló. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León para que rindieran su informe, y los requirió 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 constara la publicación del decreto controvertido.

6. Además, 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. **CUARTO.—Informes de las autoridades.** Mediante acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo al subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, en representación del gobernador de la referida entidad, rindiendo el informe solicitado al Poder Ejecutivo Estatal.



8. Asimismo, el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León rindió informe por conducto de la diputada presidenta de la septuagésima quinta Legislatura del Congreso de esa entidad, el cual fue acordado por auto de uno de junio de dos mil veintiuno.

9. QUINTO.—**Ausencia del pedimento de la Fiscalía General de la República y de la opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El fiscal general de la República no formuló pedimento en el presente asunto. Además, el consejero jurídico del Gobierno Federal no realizó manifestación alguna.

10. SEXTO.—**Alegatos y cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de dieciocho de junio de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por recibidos los alegatos formulados por la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y, toda vez que había transcurrido el plazo legal de cinco días hábiles concedido a las partes para formular alegatos, ordenó cerrar instrucción 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;¹ y, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² en relación

¹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

"...

"II. 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;

"...

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

² "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; ..."



con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece,³ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversos artículos de la Ley que Crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Número 454 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diez de marzo de dos mil veintiuno.

12. SEGUNDO.—Precisión de la Litis. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como normas impugnadas los artículos **15, fracciones I**, en la porción normativa "*por nacimiento*", y **V**, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*", y **17, fracción V**, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral y*", ambos de la Ley que Crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida mediante Decreto Número 454 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diez de marzo de dos mil veintiuno.

13. TERCERO.—Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁴ 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.

14. Ahora, en el presente caso se advierte que el Decreto Número 454, por el que se expidió la Ley que Crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, fue **publicado** en el Periódico Oficial del

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

"...

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

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

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



Estado el **diez de marzo de dos mil veintiuno**; por lo tanto, el **plazo** de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad transcurrió del **once de marzo al nueve de abril de dos mil veintiuno**.

15. En ese sentido, toda vez que el escrito inicial relativo a la presente acción de inconstitucionalidad se **depositó** en el Buzón Judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el **ocho de abril de dos mil veintiuno**, es evidente que su promoción resulta **oportuna**.

16. CUARTO.—**Legitimación**. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal,⁵ establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o locales, 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 Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

17. Asimismo, en términos del artículo 11 de la ley reglamentaria,⁶ aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme a lo previsto en el

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

"...

"II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"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. ..."

⁶ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."



diverso precepto 59 del mismo ordenamiento,⁷ dicho órgano debe comparecer por conducto de los funcionarios facultados legalmente para representarlos y, en todo caso, se debe presumir que el funcionario quien comparece goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

18. Ahora, en el presente asunto se surten tales supuestos, pues la demanda fue suscrita por María del Rosario Piedra Ibarra, presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien cuenta con facultades de representación del organismo en términos de los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos;⁸ y 18 de su reglamento interno.⁹ Además, la funcionaria acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo del Senado de la República por medio del cual se le designó como presidenta de dicha Comisión por el periodo que comprende del dieciséis de noviembre de dos mil diecinueve al quince de noviembre de dos mil veinticuatro.

19. QUINTO.—Conceptos de invalidez e informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León. En los escritos presentados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como por las autoridades emisora y promulgadora, hicieron valer los argumentos siguientes:

20. I. Conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de los artículos **15**, fracciones **I**, en la porción normativa "*por nacimiento*", y **V**, en la porción normativa "*de amplia solvencia moral*", y **17**, fracción, **V**, en la porción normativa "*de amplia solvencia*

⁷ "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."

⁸ "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

"...

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

⁹ "Artículo 18. (Órgano ejecutivo). La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."



moral y", de la Ley que Crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, ordenamiento expedido mediante Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el diez de marzo de dos mil veintiuno, al considerar, medularmente, que:

a) Los artículos combatidos permiten excluir de forma injustificada a determinados sectores de la población de la posibilidad de ejercer diversos cargos públicos, con lo que se trasgreden los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación; además, constituyen medidas legislativas que obstaculizan el ejercicio a la libertad de trabajo y de acceso a un cargo público, y son contrarias al principio de legalidad.

b) Es inconstitucional el **artículo 15, fracción I**, de la ley combatida, el cual establece como requisito para ocupar el cargo de titular de la Dirección General del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, tener la nacionalidad mexicana por nacimiento, ya que excluye injustificadamente a las personas que obtuvieron su nacionalidad de forma distinta, aunado a que el Congreso Local no se encuentra habilitado constitucionalmente para establecer dicha calidad para el desempeño de un cargo público.

Al respecto, destaca que en la **acción de inconstitucionalidad 93/2018**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular debe cumplir con el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan de la Constitución Federal.

Por lo tanto, es inconcuso que el Congreso Local, al incorporar el requisito de nacionalidad mexicana por nacimiento para ocupar el cargo de director general del señalado instituto, emitió una norma sin sustento constitucional, ya que dicho cargo no está previsto en el catálogo de puestos públicos para los que la Carta Magna requiere esa calidad, además de que el legislador no está habilitado para establecer dicho requisito.

Además, las funciones que realiza el director general del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, no persiguen



la finalidad de la reserva prevista en el artículo 32 constitucional, ya que no se trata de un cargo ligado a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales.

Aunado a lo anterior, la porción normativa impugnada transgrede lo previsto en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal, en el sentido de que cualquier ciudadano mexicano tiene el derecho de ocupar cargos en la función pública, en condiciones de igualdad, siempre y cuando cumplan las calidades exigidas por las leyes.

Además, el requisito combatido no supera un test de escrutinio estricto, ya que la medida es discriminatoria, pues no es razonable, dado que las funciones que realiza el titular de la Dirección General del señalado instituto no justifican una exigencia de este tipo; asimismo, el requisito impugnado no persigue un fin constitucionalmente imperioso.

c) Los artículos 15, fracción V, y 17, fracción V, de la ley impugnada, establecen como requisito para ingresar como titulares de las direcciones general y de las unidades académicas, ambos del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo de Nuevo León, gozar de amplia solvencia moral, con lo que se vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que los términos empleados son indeterminados e imprecisos, lo que permite que sea la autoridad quien arbitrariamente califique el perfil de los aspirantes con base en determinaciones subjetivas.

Lo anterior, porque se exige que la moralidad de la persona que pretenda aspirar al desempeño de los cargos mencionados se encuentre reconocida como apropiada, no sólo por la credibilidad a la que pretende aludir el término "*solvencia*", sino que, además, deba tener la cualidad de ser "*amplia*", pasando por alto que todas estas implicaciones, características o propiedades no pueden tener una connotación o significado uniformemente aceptable para todos, ya que esos conceptos entrañan una valoración eminentemente subjetiva.

Así, la evaluación que hará la persona para determinar si otro individuo acredita ese requisito no depende, ni parte de ningún parámetro objetivo, sino que se sujeta a criterios subjetivos que la persona que evalúa estime relevantes o adecuados para concluir si tiene o no una moralidad solventemente reconocida,



derivado de una evaluación y valoración de su estilo de vida, modos de pensar, posturas ideológicas, o el tipo de trabajo que desempeñó previamente, entre muchos otros.

Además, dicho requisito, por su ambigüedad y falta de uniformidad en su apreciación, también se traduce en una forma de discriminación, toda vez que, la designación de las titularidades de las direcciones general y de las unidades académicas, todas del instituto de capacitación y educación para el trabajo neoleonés, podrían quedar subordinadas a la plena voluntad del juicio valorativo y del orden discrecional de quienes los designan.

d) En caso de que las normas impugnadas sean declaradas inconstitucionales, se extiendan los efectos a todas aquellas que estén relacionadas.

22. II. Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León.

El subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, en representación del gobernador de la referida entidad, se limitó a manifestar que es cierto el acto consistente en la promulgación y publicación del decreto impugnado y, toda vez que no se hacen valer conceptos de invalidez en contra de dichos actos, estará atento y respetará lo que resuelva esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

22. III. Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. La diputada presidenta de la Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso de Nuevo León, señaló que los conceptos de invalidez que hace valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son inoperantes, ya que el Congreso Local actuó dentro de la esfera competencial que le otorga los artículos 116 constitucional y 63, 70 y 71, de la Constitución Local, y se cumplieron con todas las formalidades del procedimiento legislativo.

23. Además, respecto del requisito "*por nacimiento*", manifiesta que la ciudadanía tiene, como uno de sus efectos, la posibilidad de ocupar cargos públicos, los cuales quedan sujetos a los requisitos que indique la ley, por lo que la ciudadanía no conlleva de forma automática la posibilidad de desempeñar dichos cargos, sino que sólo es un requisito fundamental que tiene que ser contemplado en cada caso.



24. Por otro lado, señala que es de explorado derecho que los funcionarios públicos deben ser honestos y tener una reputación intachable, ya que depositar la confianza en quien ostente cualquier cargo directivo, implica una responsabilidad compartida.

25. SEXTO.—**Causas 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.

26. SÉPTIMO.—**Análisis de fondo.** A fin de dar una respuesta clara a los planteamientos que hizo valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el presente estudio se dividirá en los rubros siguientes:

27. Tema I. Contar con el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de director general del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

28. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos manifiesta en sus **conceptos de invalidez** que el artículo 15, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley que Crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, es inconstitucional, ya que, en lo que interesa, el Congreso Local no se encuentra habilitado constitucionalmente para establecer dicha calidad para el desempeño de un cargo público.

29. El artículo señalado, en la porción impugnada prevé:

"**Artículo 15.** Para ser director general del instituto, se requiere:

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

30. A juicio de este Tribunal Pleno, resulta **fundado** el concepto de invalidez señalado líneas arriba.



31. Al respecto, es conveniente precisar que este Tribunal Pleno, en su actual integración, al resolver la acción de inconstitucionalidad **87/2018**,¹⁰ sostuvo que, derivado de una interpretación sistemática del artículo 1o. en relación con el diverso 32, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad de determinar los cargos públicos en los que su titular deba cumplir con el requisito de ser mexicano por nacimiento, no corresponde a las entidades federativas, por lo que éstas no pueden, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que emanan por mandando de la Constitución Federal.¹¹

32. Además, en dicho asunto se destacó que la reserva consistente en ser mexicano por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos, no era irrestricta, pues encontraba su límite en que los cargos y funciones correspondientes sean estratégicos y prioritarios; de lo contrario, podría considerarse una distinción discriminatoria para el acceso a esos empleos públicos a los mexicanos por naturalización y, por tanto, violatoria del principio de igualdad y no discriminación previsto en los artículos 1o., párrafo quinto, 32 y 133 de la Constitución Federal.

33. Asimismo, se destacó que la habilitación constitucional a cargo de la Federación o de los Estados para regular una determinada materia es un presupuesto procesal de la mayor relevancia para cualquier análisis de fondo, pues

¹⁰ 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 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.

¹¹ En dicho precedente se precisó que ello no implicaba, en ese momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en el caso concreto versaba sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.



de concluirse 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.

34. Dichas consideraciones fueron reiteradas por este tribunal constitucional en las acciones de inconstitucionalidad **59/2018**,¹² **4/2019**,¹³ **35/2018**,¹⁴ **40/2019**,¹⁵ **88/2018**,¹⁶ **93/2018**,¹⁷ **45/2018** y su acumulada **46/2018**,¹⁸ **157/2017**,¹⁹ y **67/2018** y su acumulada **69/2018**.²⁰

35. Ahora, en la acción de inconstitucionalidad **111/2019**,²¹ así como en las diversas acciones **113/2020**,²² **182/2020**,²³ **192/2020**,²⁴ **39/2021**²⁵ y **6/2020**,²⁶ falladas recientemente, este Tribunal Pleno mantuvo su criterio en el sentido de que las Legislaturas de los Estados no se encuentran habilitadas para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas, pues, de hacerlo, llevará indefectiblemente, a declarar la invalidez de las porciones normativas que así lo establezcan.

36. Sin embargo, para llegar a dicha conclusión se partió únicamente del estudio de los artículos 30, 32 y 37 de la Constitución Federal, sin la necesidad de recurrir a la interpretación sistemática antes mencionada ni al estudio del principio de igualdad y no discriminación.

¹² Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

¹³ Resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte.

¹⁴ Resuelta en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

¹⁵ Resuelta en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

¹⁶ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte.

¹⁷ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte.

¹⁸ Resuelta en sesión de dieciocho de junio de dos mil veinte.

¹⁹ Resuelta en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

²⁰ Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte.

²¹ Resuelta en sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte.

²² Resuelta en sesión de veintidós de abril de dos mil veintiuno.

²³ Resuelta en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

²⁴ Resuelta en sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

²⁵ Resuelta en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno.

²⁶ Resuelta en sesión de diez de enero de dos mil veintidós.



37. Además, en las mencionadas acciones de inconstitucionalidad **39/2021** y **6/2020**, se consideró que era necesario eliminar las referencias a la reforma constitucional en materia de nacionalidad, específicamente, en el tema de los cargos y funciones a áreas estratégicas y prioritarias, al considerarse que no se encontraban relacionadas con la problemática en estudio.

38. En consecuencia, al ser estos últimos asuntos los que contienen el criterio vigente del Tribunal Pleno, el estudio de la porción normativa impugnada en este asunto se realizará conforme a las consideraciones sostenidas en ellos.

39. En ese sentido, es importante realizar un análisis de las normas que tienen como finalidad regular el tema de la nacionalidad en México. Para pronta referencia, se transcriben los preceptos constitucionales relevantes para estudiar el caso concreto:

"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 con 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 policía o seguridad pública. Para pertenecer al activo del Ejército en tiempo de paz y al de la Armada o al de la Fuerza Aérea en todo momento, o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, se requiere ser mexicano por nacimiento.

"Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patrones, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practica y comandante de aeródromo.

"Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano."

"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"

40. De los artículos constitucionales antes citados se desprende lo siguiente:

a) La nacionalidad mexicana podrá adquirirse por nacimiento o por naturalización (nacionalidad mexicana originaria y derivada, respectivamente).

b) 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.

c) 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.

d) De acuerdo con el artículo 30 constitucional, apartado B, acceden a la mexicanidad por naturalización las personas extranjeras que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores la carta de naturalización y la mujer o varón extranjero que contraiga matrimonio con varón o mujer mexicana, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y reúnan los requisitos establecidos en la ley relativa.

e) Se dispone lo relativo a la doble nacionalidad, así como a los cargos y funciones para los que se requiera la mexicanidad por nacimiento y no se adquiera otra nacionalidad.



f) Finalmente, se establece que ninguna persona mexicana por nacimiento podrá ser privada de su nacionalidad y los motivos de pérdida de la mexicanidad por naturalización.

41. 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:

a) La reforma tuvo por objeto la no pérdida de la nacionalidad mexicana por nacimiento, independientemente de que se adopte alguna otra nacionalidad o ciudadanía, para que quienes opten por alguna nacionalidad distinta a la mexicana, puedan ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias.

b) 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.

c) Con la reforma, México ajustó su legislación a una práctica internacional facilitando a los nacionales la defensa de sus intereses.

d) Se consideró que la reforma constituía un importante estímulo para las personas mexicanas que han vivido en el exterior, pues se eliminarían los obstáculos jurídicos para que después de haber emigrado puedan repatriarse a nuestro país.

e) 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.

f) 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.



g) 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.

42. En el dictamen de la Cámara de Diputados (instancia revisora) se sostuvo lo siguiente:

a) 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.

b) 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.

c) Se fortalecen tanto en el artículo 30 lo relativo a los extranjeros que contraen matrimonio con mexicanos, como en el artículo 37 lo 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.

d) Se agrega un nuevo párrafo al artículo 37 para que aquellas personas mexicanas por nacimiento que adquieran otra nacionalidad, al ejercer sus derechos derivados de la legislación mexicana, sean consideradas como mexicanas, 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 aquéllos mexicanos que se hayan naturalizado ciudadanos de otro país, no podrán invocar la protección diplomática de gobierno extranjero, salva-



guardando así otras disposiciones constitucionales, tales como la relativa a la doctrina calvo.

e) 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. A dicho texto se agrega que esa misma reserva *será aplicable a los casos que así lo señalen otras leyes del Congreso de la Unión.*

43. Del análisis de la exposición de motivos, se constata la consideración esencial del constituyente de que la nacionalidad mexicana no se agota por una demarcación geográfica, sino que se relaciona con el sentimiento de pertenencia, lealtad a las instituciones, a los símbolos, a la cultura y a las tradiciones, y que se trata de una expresión espiritual que va más allá de los límites impuestos por las fronteras y las normas. En el marco de esta reforma, que amplió los supuestos para la naturalización, el constituyente determinó que el ejercicio de ciertos cargos y funciones que se relacionan con el fortalecimiento de la identidad y soberanía nacionales, tienen que ser desempeñados por personas mexicanas por nacimiento, pues sus titulares tienen que estar libres de cualquier vínculo jurídico o sumisión a otros países.

44. A partir de entonces, el Constituyente ha venido definiendo expresamente aquellos supuestos específicos para los que es necesario que la persona que los ejerza sea mexicana por nacimiento. Entre éstos se encuentran las personas comisionadas 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; las personas comisionadas del Instituto Federal de Telecomunicaciones y de la Comisión Federal de Competencia Económica, artículo 28; las personas depositarias de los Poderes de la Unión, artículos 55, fracción I, 58, 82, fracción I, 95, fracción I, 99 y 100; la persona titular de la Auditoría Superior de la Federación, artículo 79; las personas secretarías de despacho, artículo 91;



las personas magistradas electorales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, artículo 99; las personas consejeras del Consejo de la Judicatura Federal, artículo 100; él o la fiscal general de la República, artículo 102 apartado A, segundo párrafo; las personas gobernadoras de los Estados y las personas Magistradas integrantes de los Poderes Judiciales estatales, artículo 116; y las personas Magistradas integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, artículo 122, apartado A, fracción IV.

45. En ese contexto se inserta precisamente la previsión del artículo 32 de la Constitución Política del País, en el que el propio Constituyente estableció expresamente diversos cargos públicos que deberán ser ocupados por personas mexicanas 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*.

46. Así, en cuanto a la atribución de establecer como requisito de elegibilidad para ocupar cargos públicos el ser persona mexicana por nacimiento en términos del artículo 32 constitucional, este Alto Tribunal arriba a la conclusión que los órganos legislativos locales que establezcan dicha exigencia no están facultados para ello, pues el segundo párrafo del precepto constitucional citado sólo menciona al Congreso de la Unión cuando refiere a que existen cargos públicos para cuyo ejercicio es necesaria la nacionalidad por nacimiento, y excluye a los Congresos Locales.

47. 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 la mexicanidad 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 Política del País.²⁷

48. Por tanto, aplicados tales razonamientos reseñados a la disposición aquí impugnada, resulta que ésta es inconstitucional, dado el Congreso del Estado

²⁷ Sin que ello implique, en este momento, un pronunciamiento respecto de la eventual facultad del Congreso de la Unión para regular esta materia, dado que el tema tratado en la presente acción de inconstitucionalidad versa sobre la invalidez de una norma perteneciente a una legislación local.



de Nuevo León, en el artículo 15, fracción I, de la Ley que Crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, está incorporando el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para el cargo de director general como integrante del consejo directivo en esa entidad federativa, por lo que debe declararse inválida por incompetencia de la entidad federativa.

49. En consecuencia, se declara la **invalidez** de la porción normativa "**por nacimiento**", prevista en la fracción **I**, del artículo **15**, de la Ley que Crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

50. Tema II. Contar con una "amplia solvencia moral" para ser titular de las Direcciones General y de las Unidades Académicas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

51. La Comisión promovente señala que la porción normativa "**de amplia solvencia moral**" y", prevista en los artículos **15**, fracción **V**, y **17**, fracción **V**, de la Ley que Crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que los términos empleados son indeterminados e imprecisos, lo que permite que la autoridad arbitrariamente califique el perfil de los aspirantes con base en determinaciones subjetivas.

52. Los artículos señalados, en las porciones impugnadas prevén:

"**Artículo 15.** Para ser director general del instituto, se requiere:

"**V.** Ser una persona **de amplia solvencia moral y** de reconocido prestigio profesional. ...".

"**Artículo 17.** Los directores de las Unidades Académicas dependientes del instituto, serán nombrados por la junta directiva, a partir de una terna propuesta por el director general, y deberán satisfacer los requisitos siguientes:

"...

"**V.** Ser una persona **de amplia solvencia moral y** de reconocido prestigio profesional."



53. Este Alto Tribunal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que es **fundado** el concepto de invalidez que hace valer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

54. Al respecto, se estima conveniente recordar las consideraciones que sostuvo este Alto Tribunal al resolver la **acción de inconstitucionalidad 107/2016**, el veintitrés de enero de dos mil veinte,²⁸ en la que declaró la invalidez de la porción normativa "*un modo honesto de vivir*", prevista en el artículo 64 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al considerar, en suplencia de la deficiencia de la queja, que:

a) Si bien dicho requisito está constitucionalizado como condición para ejercer los derechos derivados de la ciudadanía, previstos en el artículo 34 constitucional,²⁹ de cualquier forma, su ponderación resulta sumamente subjetiva, porque depende de lo que cada quien opine, practique o quiera entender, sobre cuáles son los componentes éticos en la vida personal, de modo tal que, dicha expresión, por su ambigüedad y dificultad en su uniforme apreciación, también se traduce en una forma de discriminación.

b) En el asunto concreto, la medida es una forma de discriminación, porque la designación de los jefes de manzana y comisarios municipales, podría quedar subordinada a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes los designan, pues dependerá de lo que, en su conciencia, supongan acerca de cómo se concibe un sistema de vida honesto, y si los interesados califican o no satisfactoriamente sus expectativas morales sobre esa forma de vivir ejemplarmente, lo cual podría llevar al extremo de negar el acceso al cargo tan

²⁸ Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, consistente en declarar la invalidez, en suplencia de la deficiencia de la queja, del artículo 64, en su porción normativa "un modo honesto de vivir", de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz, reformado mediante Decreto Número 930, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el nueve de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Pardo Rebolledo no se pronunciaron sobre la propuesta.

²⁹ **Artículo 34.** Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

"I. Haber cumplido 18 años, y

"II. Tener un modo honesto de vivir."



sólo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, etcétera.

c) Si se quisiera valorar el requisito en cuestión, debe partirse de la premisa favorable, de que toda persona tiene un modo honesto de vivir y, en todo caso, quien afirme lo contrario, tendría que acreditar, por qué objeta tan relativo concepto en el ámbito social, por lo que no cabe exigir a quienes aspiran acceder a un cargo público que demuestren lo que, en principio y salvo prueba irrefutable en contrario, es inherente a su persona, ya que a todo individuo le asiste una presunción de su honestidad tan sólo por el hecho de su naturaleza humana.

d) Resulta discriminatorio exigirle a quien pretende acceder a un cargo público acredite no haber incurrido en alguna conducta sociablemente reproachable, es decir, que demuestre que ha llevado a cabo una vida decente, decorosa, razonable y justa, sin siquiera saber cuáles son los criterios morales de las personas que lo calificarán, y peor aún, ignorando si esos valores son compartidos por el propio aspirante o por los demás integrantes de la comunidad en forma mayoritaria y sin prejuicios.

55. Ahora, retomando las consideraciones antes señaladas, este Tribunal Pleno considera que el requisito para ocupar un cargo público, consistente en contar con una "**amplia solvencia moral**" es inconstitucional, toda vez que es un concepto muy subjetivo, porque su acreditación depende de lo que cada persona entienda por dicho concepto.

56. Al respecto, la Real Academia de la Lengua Española señala, para cada una de las palabras mencionadas, el significado siguiente:

"Amplia.

"1. adj. Extenso, dilatado, espacioso. U. t. en sent. fig.

"Amplios poderes. Amplias ventajas."

"Solvencia.

"1. f. Acción y efecto de solver o resolver.



"2. f. Carencia de deudas.

"f. Capacidad de satisfacer las deudas.

"4. f. Cualidad de solvente."

"Moral

"1. adj. Perteneiente o relativo a las acciones de las personas, desde el punto de vista de su obrar en relación con el bien o el mal y en función de su vida individual y, sobre todo, colectiva.

"2. adj. Conforme con las normas que una persona tiene del bien y del mal. No me parece moral.

"3. adj. Basado en el entendimiento o la conciencia, y no en los sentidos. Prueba, certidumbre moral.

"4. adj. Que concierne al fuero interno o al respeto humano, y no al orden jurídico. Aunque el pago no era exigible, tenía obligación moral de hacerlo.

"5. f. Doctrina del obrar humano que pretende regular el comportamiento individual y colectivo en relación con el bien y el mal y los deberes que implican.

"6. f. Conjunto de facultades del espíritu, por contraposición a físico.

"7. f. Estado de ánimo, individual o colectivo. Tengo la moral por los suelos.

"8. f. Ánimo para afrontar algo. Se necesita tener moral para aguantar tantas penalidades.

"9. f. coloq. En actividades que implican confrontación o esfuerzo intenso, confianza en el éxito."

57. Como se puede observar, las palabras utilizadas en la porción normativa impugnada presentan un alto grado de subjetividad, ya que la persona que



realice la valoración de dicho requisito será la que, conforme a su entender, determine en primer lugar si no hay dudas en cuanto a que la moral del aspirante es extensa y, en segundo, determinará, desde el punto de vista de su obrar en relación con el bien o el mal y en función de su vida individual, como deberá ser la moralidad requerida para ingresar al cargo público correspondiente.

58. Por tanto, retomando las consideraciones expresadas en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, este Alto Tribunal considera que la medida en cuestión es una forma de discriminación, ya que el cumplimiento del requisito consistente en contar con una "*amplia solvencia moral*" para ser titular de las Direcciones General y de las Unidades Académicas del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, queda al juicio valorativo y de orden discrecional de las personas que los designen realicen, porque su cumplimiento quedara sujeto a lo que consideren como el bien o el mal en función de su vida individual y si los interesados califican o no satisfactoriamente sus expectativas morales sobre su forma de vivir.

59. Además, resulta discriminatorio exigirle a quien pretende acceder a un cargo público acreditar contar con una "*amplia solvencia moral*", sin saber cuáles son los criterios morales de las personas que lo calificarán, y peor aún, ignorando si esos valores son compartidos por el propio aspirante o por los demás integrantes de la comunidad en forma mayoritaria y sin prejuicios, lo que podría generar que se le niegue el acceso al cargo por prejuicios de orden religioso, condición social, preferencia sexual, estado civil, etcétera.³⁰

60. Por tanto, lo procedente es declarar la **inconstitucionalidad** de la porción normativa "*amplia solvencia moral y*", prevista en los artículos **15**, fracción **V**, y **17**, fracción **V**, de la Ley que Crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

³⁰ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 1o.

"...

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. ..."



61. OCTAVO.—Efectos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el diverso 73, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha y los términos en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

62. En consecuencia, se declara la invalidez de los artículos **15**, fracción **I**, en la porción normativa "**por nacimiento**", **15**, fracción **V**, y **17**, fracción **V**, en la porción normativa "**amplia solvencia moral y**", de la Ley que Crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

63. Las declaratorias de invalidez decretadas surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

64. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** de los artículos **15**, fracciones **I**, en su porción normativa "**por nacimiento**", y **V**, en su porción normativa "**de amplia solvencia moral y**", y **17**, fracción **V**, en su porción normativa "**de amplia solvencia moral y**", de la Ley que Crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León, en los términos precisados en los considerandos séptimo y octavo de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semana Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, 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 la litis, a la oportunidad, a la legitimación, a los conceptos de invalidez e informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León y a las causas de improcedencia.

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 diferentes, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, 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 séptimo, relativo al análisis de fondo, en su tema I, consistente en declarar la invalidez del artículo 15, fracción I, en su porción normativa "por nacimiento", de la Ley que Crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil veintiuno. Las Ministras y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Ríos Farjat y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del con-



siderando séptimo, relativo al análisis de fondo, en su tema II, consistente en declarar la invalidez de los artículos 15, fracción V, en su porción normativa "de amplia solvencia moral y", y 17, fracción V, en su porción normativa "de amplia solvencia moral y", de la Ley que Crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, expedida mediante el Decreto Número 454, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diez de marzo de dos mil veintiuno. Los Ministros Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de once de enero de dos mil veintidós 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 11 de marzo de 2022 a las 10:14 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMPATIBLE CON EL PRINCIPIO *IN DUBIO PRO ACTIONE* ES AQUELLA EN EL SENTIDO DE QUE, EXCEPCIONALMENTE, SI EL ÚLTIMO DÍA DEL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA FUESE INHÁBIL, ÉSTA PODRÁ PRESENTARSE EL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE (ARTÍCULO 60 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

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

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

VI. 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.

VII. ALUMBRADO PÚBLICO. DERECHOS POR ESE SERVICIO QUE TIENEN COMO BASE EL MONTO PAGADO POR CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (ARTÍCULOS 35 DE LA LEY NÚMERO 629 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE CHILPANCINGO DE LOS BRAVOS; 23 Y 24 DE LA LEY NÚMERO 630 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE IGUALA DE LA INDEPENDENCIA; 32 DE LA LEY NÚMERO 631 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TAXCO DE ALARCÓN; 23 DE LA LEY NÚMERO 632 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ZIHUATANEJO DE AZUETA; 98, 99, 100, 101, 102, 103 Y 104 DE LA LEY NÚMERO 638 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ; Y 38, 39 Y 40 DE LA LEY NÚMERO 639 DE INGRESOS PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUERRERO (CUAUTEPEC), TODAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021 EN EL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADAS EL VEINTICINCO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA).

VIII. ALUMBRADO PÚBLICO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE EL COBRO DE ESTE DERECHO SE DETERMINARÁ EN FUNCIÓN DE LA CLASIFICACIÓN ESTABLECIDA POR EL LEGISLADOR ENTRE EL DOMICILIO, EL PREDIO, LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y LAS ZONAS DEFINIDAS EN EL REGLAMENTO MUNICIPAL, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 35 DE LA LEY NÚMERO 629 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE CHILPANCINGO DE LOS BRAVOS; 23 Y 24 DE LA LEY NÚMERO 630 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE IGUALA DE LA INDEPENDENCIA; 32 DE LA LEY NÚMERO 631 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TAXCO DE ALARCÓN; 23 DE LA LEY NÚMERO 632 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ZIHUATANEJO DE AZUETA; 98, 99, 100, 101, 102, 103 Y 104 DE LA LEY NÚMERO 638 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ; Y 38, 39 Y 40 DE LA LEY NÚMERO 639 DE INGRESOS PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUERRERO (CUAUTEPEC), TODAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021 EN EL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADAS EL VEINTICINCO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA).



IX. IMPUESTOS ADICIONALES. LOS QUE TIENEN COMO BASE EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA DE PAGO DE LOS IMPUESTOS Y DERECHOS MUNICIPALES A QUE SE ENCUENTRA OBLIGADO EL CONTRIBUYENTE DESATIENDEN SU CAPACIDAD CONTRIBUTIVA, AL NO DENOTAR UNA MANIFESTACIÓN DE RIQUEZA POR PARTE DEL CAUSANTE (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 19 Y 20 DE LA LEY NÚMERO 629 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE CHILPANCINGO DE LOS BRAVOS; 13 Y 14 DE LA LEY NÚMERO 630 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE IGUALA DE LA INDEPENDENCIA; 18 Y 19 DE LA LEY NÚMERO 631 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TAXCO DE ALARCÓN; 11 Y 12 DE LA LEY NÚMERO 632 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ZIHUATANEJO DE AZUETA; 22 DE LA LEY NÚMERO 638 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ Y 11 Y 12 DE LA LEY NÚMERO 639 DE INGRESOS PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUERRERO (CUAUTEPEC), TODAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021 EN EL ESTADO DE GUERRERO.

X. 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 19, 20 Y 35 DE LA LEY NÚMERO 629 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE CHILPANCINGO DE LOS BRAVOS; 13, 14, 23 Y 24 DE LA LEY NÚMERO 630 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE IGUALA DE LA INDEPENDENCIA; 18, 19 Y 32 DE LA LEY NÚMERO 631 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TAXCO DE ALARCÓN; 11, 12 Y 23 DE LA LEY NÚMERO 632 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ZIHUATANEJO DE AZUETA; 22, 98, 99, 100, 101, 102, 103 Y 104 DE LA LEY NÚMERO 638 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ Y 11, 12, 38, 39 Y 40 DE LA LEY NÚMERO 639 DE INGRESOS PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUERRERO (CUAUTEPEC), TODAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021 EN EL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADAS EL VEINTICINCO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA).

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 19, 20 Y 35 DE LA LEY NÚMERO 629 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE



CHILPANCINGO DE LOS BRAVOS; 13, 14, 23 Y 24 DE LA LEY NÚMERO 630 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE IGUALA DE LA INDEPENDENCIA; 18, 19 Y 32 DE LA LEY NÚMERO 631 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE TAXCO DE ALARCÓN; 11, 12 Y 23 DE LA LEY NÚMERO 632 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ZIHUATANEJO DE AZUETA; 22, 98, 99, 100, 101, 102, 103 Y 104 DE LA LEY NÚMERO 638 DE INGRESOS PARA EL MUNICIPIO DE ACAPULCO DE JUÁREZ Y 11, 12, 38, 39 Y 40 DE LA LA LEY NÚMERO 639 DE INGRESOS PARA LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE GUERRERO (CUAU-TEPEC), TODAS PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021 EN EL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADAS EL VEINTICINCO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 15/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE NOVIEMBRE DE 2021. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: FERNANDO SOSA PASTRANA, OMAR CRUZ CAMACHO Y JUAN IGNACIO ÁLVAREZ.

Ciudad de México. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Por la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 15/2021, promovida por la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de diversas disposiciones de las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Guerrero para el ejercicio fiscal 2021, publicadas el veinticinco de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

I. TRÁMITE

1. **Presentación de la demanda y autoridades demandadas.** El veinticinco de enero de dos mil veintiuno, la CNDH interpuso la presente acción de inconstitucionalidad y señaló como autoridades demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero.



2. **Conceptos de invalidez.** En síntesis, la CNDH señaló en su escrito de demanda lo siguiente:

Alumbrado público

3. En su primer concepto de invalidez señala que los artículos impugnados establecen una tarifa por la prestación y mantenimiento del servicio de alumbrado público, pero lo hacen a partir del beneficio obtenido en razón del domicilio, el tipo de predio o por las actividades económicas que realicen los contribuyentes, lo que vulnera los principios tributarios de equidad y de proporcionalidad reconocidos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

4. En sustento de sus afirmaciones, la CNDH expone la naturaleza y características de las contribuciones, así como los principios de justicia tributaria que rigen a las contribuciones denominadas como derechos.

5. Detalla que los derechos son las contraprestaciones que pagan los contribuyentes a la hacienda pública como precio de un servicio administrativo. Así, la proporcionalidad y la equidad en los derechos exige que las tarifas sean congruentes con el costo que para el Estado implica la ejecución del servicio y que las tarifas sean fijas e iguales para todos los que reciben un servicio análogo. Señala que los servicios públicos se organizan en función del interés general y sólo secundariamente para los particulares.

6. Expone que, conforme a los criterios de la Suprema Corte, para analizar la proporcionalidad y equidad de una norma que establece un derecho se debe tomar en cuenta la actividad del Estado que genera su pago, en el entendido de que la cuota no debe contener elementos ajenos al servicio prestado, porque esto daría lugar a que por un mismo servicio se contribuya en cantidades diversas.

7. En sustento de sus aseveraciones, cita las tesis jurisprudenciales del Tribunal Pleno, de rubros: "DERECHOS POR SERVICIOS. SU PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD RIGEN POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUESTOS." y "DERECHOS POR SERVICIOS. SUBSISTE LA CORRELACIÓN ENTRE EL COSTO DEL SERVICIO PÚBLICO PRESTADO Y EL MONTO DE LA CUOTA."



8. Concluye que, si el alumbrado público es un servicio de beneficio directo para todos los gobernados, no es válido entonces que el legislador guerrerense haya determinado la tarifa a partir de elementos ajenos al costo del servicio prestado, como son el domicilio, el tipo de predio o la actividad económica, porque esto genera que se contribuya en cantidades diversas por un mismo servicio.

9. Menciona que en las acciones de inconstitucionalidad 28/2019 y 21/2020, este Tribunal Pleno ya ha invalidado leyes de ingresos municipales donde se prevé el cobro del derecho de alumbrado público, porque se consideró que los legisladores no atendieron a la capacidad contributiva ni al costo del servicio prestado.

Impuestos adicionales

10. En su segundo concepto de invalidez, la CNDH señala que las normas impugnadas establecen un impuesto adicional cuyo objeto grava el pago por concepto de impuestos y derechos municipales, lo que contraviene el principio de legalidad, el derecho de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria.

11. Señala que el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se transgreden cuando la actuación estatal no es conforme con la Constitución Federal. En el caso, para respetar tal derecho y principio, el legislativo local debió cumplir con los mandatos establecidos en el artículo 31, fracción IV, constitucional. En ese sentido, considera que el impuesto adicional impugnado no atiende a la capacidad contributiva de los causantes, por lo que se vulnera el principio de proporcionalidad tributaria reconocido en el mismo precepto constitucional.

12. Considera que el impuesto adicional impugnado no grava en un segundo nivel una manifestación de riqueza que fue sometida previamente a un impuesto primario, como sucede con las sobretasas a las que se refiere el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, y que giran en torno de una misma actividad denotativa de capacidad para aportar al gasto público.

13. Por el contrario, señala que este impuesto adicional grava de manera global todos los pagos de las contribuciones municipales (incluidos los impues-



tos y los derechos), razón por la cual no se puede estimar que este impuesto participe de la misma naturaleza de un impuesto primigenio, pues no se encuentra circunscrito a una sola contribución.

14. Señala que en estos términos se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte al resolver la contradicción de tesis 114/2013, de la que derivó la tesis de título y subtítulo: "IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVEN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.", así como el Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 46/2019, 47/2019 y su acumulada 49/2019, y 95/2020.

15. Por ello, considera que las leyes locales impugnadas son inconstitucionales, porque el impuesto adicional tiene como hecho imponible el cumplimiento de la obligación tributaria, esto es, cuando el contribuyente paga los impuestos y los derechos municipales. Estima que, por tanto, las normas combatidas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria.

16. Finalmente, señala que en el artículo 22 de la Ley de Ingresos de Acaapulco se establece una "contribución estatal"; sin embargo, considera que es claro que se trata de un impuesto adicional, pues este impuesto grava un determinado porcentaje por los pagos de los impuestos y los derechos, exceptuando sólo algunas contribuciones.

17. **Artículos constitucionales violados.** La CNDH considera que las normas impugnadas violan los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal; 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

18. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiséis de enero de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento. Mediante acuerdo de dos de febrero siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, y ordenó dar vista a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado para que rindieran su informe, así como a



la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo correspondiente.

19. Informe del Poder Ejecutivo. Por escrito presentado el veintidós de abril de dos mil veintiuno, el consejero jurídico rindió el informe de ley en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, donde en síntesis señaló lo siguiente:

a) Es cierto el acto de promulgación y publicación de las normas impugnadas; sin embargo, dicho acto se realizó de conformidad con la Constitución Local, por lo que no se contravino la Constitución Federal o los tratados internacionales. Por esta razón, considera que es válido el acto impugnado por la CNDH.

b) Respecto del primer concepto de invalidez, relativo al **alumbrado público**, el Ejecutivo Local señala que si bien la CNDH lo atribuye al Congreso Local, por su parte considera que es infundado.

c) Argumenta que los Congresos Locales tienen la facultad de fijar las contribuciones por servicios de los Municipios, y los Municipios tienen la competencia exclusiva sobre el servicio de alumbrado público, lo que incluye la atribución de realizar el cobro por este derecho. Por consiguiente, estima que la Legislatura Local tiene la facultad para regular lo relativo al pago de este derecho.

d) Por lo que hace al segundo concepto de invalidez, relativo a los **impuestos adicionales**, el Poder Ejecutivo Local estima que los preceptos impugnados no vulneran los derechos fundamentales.

20. Informe del Poder Legislativo. Por escrito presentado el veintinueve de marzo de dos mil veintiuno, la diputada presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero rindió el informe de dicha autoridad, donde señaló en síntesis lo siguiente:

a) Reconoció que son existentes las normas generales impugnadas, pero no en la forma en que lo planteó la CNDH. (sic) En el apartado de los antecedentes, dio cuenta del proceso legislativo de las distintas leyes de ingresos comba-



tidas. Luego, en el apartado de los conceptos de invalidez, hizo un resumen de lo alegado por la CNDH en su escrito de demanda.

b) Enseguida, para sostener la validez de las leyes impugnadas, señala que el Congreso Local cuenta con las facultades constitucionales y legales para expedir las leyes y decretos en las materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación, como ocurre con las leyes de ingresos municipales.

Alumbrado público

c) Respecto del primer concepto de invalidez, relativo al alumbrado público, señala que el Congreso Local cuenta con las facultades para incluir las cuotas por la prestación de los servicios públicos en las leyes de ingresos municipales, conforme al artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., último párrafo constitucional.

d) Agrega que ese precepto constitucional faculta a los Congresos Locales para que puedan fijar los porcentajes y las tarifas que le corresponde a cada uno de los Municipios por la prestación de los servicios públicos en la materia de energía eléctrica. Afirma que esta lectura se robustece con el artículo 115 constitucional, según el cual las Legislaturas Estatales deben emitir la normativa en materia de las contribuciones estatales y municipales.

e) Señala que las leyes de ingresos municipales impugnadas buscan salvaguardar la justicia social y el bien común, porque pretenden recaudar con el fin de mejorar la prestación del servicio de alumbrado público, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Pleno, de rubro: "GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES."

f) Por último, refiere que los artículos 77 y 78 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero (LHMEG) establecen los elementos del tributo, referentes al sujeto, objeto, base y época de pago, mientras que la tasa se encuentra prevista en la Ley de Ingresos de Taxco para el ejercicio fiscal 2019 (sic). En consecuencia, considera que el concepto de invalidez debe declararse inoperante, porque la CNDH sólo combatió lo referente al objeto y la base del tributo, elementos que están contenidos en la LHMEG, misma que no fue impugnada en tiempo y forma, por lo que debe tenerse por consentida.



Impuestos adicionales

g) El Congreso Local considera infundado el segundo concepto de invalidez relativo a los impuestos adicionales, donde la CNDH acusa que las disposiciones impugnadas vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

h) La autoridad legislativa señala que el principio de legalidad tributaria se cumple cuando la ley en sentido formal y material contiene, de manera completa y clara, los elementos esenciales de una contribución, de tal manera que exista certidumbre sobre las cargas económicas que deben soportar las personas.

i) Al respecto, cita las tesis de la Suprema Corte, de rubros: (I) "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE LEGALIDAD QUE EN MATERIA DE, CONSAGRA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", (ii) "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE DERIVAR EXCLUSIVAMENTE DE LA FALTA DE DEFINICIÓN DE LOS VOCABLOS O LOCUCIONES UTILIZADOS POR EL LEGISLADOR.", (iii) "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS." y (iv) "INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS FISCALES QUE ESTABLECEN LOS ELEMENTOS ESENCIALES DE LOS TRIBUTOS. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LEGALIDAD TRIBUTARIA Y SEGURIDAD JURÍDICA."

j) Señala que en los artículos 51 a 56 de la *Ley de Hacienda del Estado de Guerrero* (LHEG) se establecen los impuestos adicionales para el fomento educativo, económico, social y ecológico.

k) Añade que en el artículo 51 de la *Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero* (LHMEG) se establece como base que el objeto de este derecho es para fines educativos o de asistencia social, construcción de caminos, desarrollo de las zonas turísticas, equilibrio ecológico, abastecimiento de agua potable, etcétera.

l) Por tanto, considera inoperante el concepto de invalidez porque los elementos del tributo referentes al sujeto, objeto, base y época de pago están establecidos en la *Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero* (LHMEG), por lo que las normas impugnadas no generan incertidumbre entre las personas.



m) Al respecto, cita la jurisprudencia del Tribunal Pleno, de rubro: "TURISMO. EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY NÚMERO 219, DE INGRESOS DEL ESTADO DE GUERRERO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 1996, QUE ESTABLECE EL IMPUESTO ADICIONAL PARA FOMENTARLO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA."

n) Por otra parte, respecto a la presunta violación del principio de proporcionalidad tributaria, señala que un gravamen es proporcional cuando existe congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes. Así, debe pagar más quien tiene una mayor capacidad contributiva y menos el que la tiene en menor proporción.

o) En relación con esto, cita las tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte, de rubros: (I) "CAPACIDAD CONTRIBUTIVA. CONSISTE EN LA POTENCIALIDAD REAL DE CONTRIBUIR A LOS GASTOS PÚBLICOS.", (ii) "CONTRIBUCIONES. LA POTESTAD PARA DETERMINAR SU OBJETO NO SE RIGE POR EL PRINCIPIO DE GENERALIDAD, SINO POR EL DE CAPACIDAD CONTRIBUTIVA." y (iii) "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES."

p) Considera que las leyes impugnadas no violan el principio de proporcionalidad tributaria, porque no establecen una cantidad fija para el cobro del impuesto adicional relacionado con los derechos por los servicios de agua potable. Argumenta que si un contribuyente tiene una tarifa de uso doméstico no debe pagar el impuesto relacionado con una tarifa de uso residencial.

q) En suma, afirma que los impuestos adicionales impugnados tienen como fin recaudar más recursos económicos para mejorar la calidad del Municipio; son proporcionales porque están relacionados con el costo que para el Municipio implica prestar el servicio; tienen un fin constitucionalmente válido porque no son excesivos; no buscan satisfacer necesidades privadas o individuales; y tienen como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, conforme al principio constitucional de libre administración de la hacienda municipal.

r) Al respecto, cita las siguientes tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte: (I) "GASTO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE JUSTICIA FISCAL RELATIVO



GARANTIZA QUE LA RECAUDACIÓN NO SE DESTINE A SATISFACER NECESIDADES PRIVADAS O INDIVIDUALES.", (ii) "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", (iii) "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y (iv) "TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. LA INTENSIDAD DE SU CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN REQUIEREN DE UN MÍNIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN."

s) Finalmente, apunta que conforme al artículo 115, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, las Legislaturas Locales están autorizadas para establecer contribuciones para mejorar la propiedad inmobiliaria de los Municipios, siempre que no resulten excesivas o que concedan exenciones. Por ello, deduce que se trata de una facultad discrecional para la optimización municipal.

21. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal. La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no emitieron opinión alguna.

22. Cierre de la instrucción. Habiéndose llevado a cabo el trámite legal correspondiente y al advertir que había concluido el plazo para formular alegatos,¹ se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

23. 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

¹ Cabe precisar que, en auto de treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por presentados de forma extemporánea los alegatos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero.



Federal,² y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,³ ya que la CNDH plantea una posible contradicción entre diversos artículos de las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Guerrero para el ejercicio fiscal 2021 respecto de la Constitución Federal y diversos tratados internacionales.

III. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

24. Los artículos impugnados por la CNDH pertenecen a diversas Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Guerrero. En el caso específico de la Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero únicamente es de observancia general para el Municipio de Cuauhtémoc, lo que se desprende de la lectura de su artículo 1.⁴ Por esta razón, las referencias que en la presente resolución se hagan a la Ley Número 639 deben entenderse dirigidas al Municipio de Cuauhtémoc, Guerrero.

25. Por otra parte, cabe precisar que el veinticinco de enero de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado la "Fe de erratas a las leyes de ingresos de los Municipios de Chilpancingo y de Iguala,

² **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

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

³ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

⁴ "Artículo 1. La presente ley es de orden público y de observancia general para el Municipio de: Cuauhtémoc, Guerrero, quienes para erogar los gastos que demandan la atención de sus administraciones municipales; funciones; atribuciones; servicios públicos y demás obligaciones a su cargo, sus haciendas públicas percibirán durante el ejercicio fiscal de 2021, los ingresos provenientes de los conceptos que a continuación se enumeran: ..." Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021.



Guerrero". No obstante, se advierte que su contenido no se relaciona con la presente litis.

26. En efecto, en el caso de la Ley de Ingresos de Chilpancingo se añadieron los artículos 117 y 118, correspondientes al título "De los contratos por la conexión de los servicios de drenaje y alcantarillado sanitario",⁵ y en el caso de la Ley de Ingresos de Iguala se corrigieron las cantidades previstas en el artículo 56, que por concepto de expedición y refrendo corresponde pagar por la inscripción al padrón municipal en el caso de los servicios números 28 y 11 respectivamente.⁶

27. En consecuencia, de la lectura integral del escrito de demanda se advierten como efectivamente impugnadas las siguientes disposiciones:

A. Alumbrado público	<p>Artículo 35 de la Ley Número 629 de Ingresos para el Municipio de Chilpancingo de los Bravos, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021.</p> <p>Artículos 23 y 24 de la Ley Número 630 de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021.</p> <p>Artículo 32 de la Ley Número 631 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021.</p> <p>Artículo 23 de la Ley Número 632 de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021.</p>
----------------------	---

⁵ "Artículo 117. Están obligados a solicitar la instalación de las descargas de aguas residuales los propietarios o poseedores de bienes inmuebles y establecimientos ubicados en lugares en donde existan redes generales de drenaje."

"Artículo 118. Los propietarios o poseedores que soliciten al organismo operador la instalación de una descarga de aguas residuales; pagarán conforme a la clasificación y tarifas siguientes:

"I. Cuota individual para el pago de la conexión de los servicios, de acuerdo al tipo de uso de la toma de agua con diámetro de media pulgada." [tabla]

⁶ "Artículo 56. ... Por lo tanto, el pago de este derecho, deberá realizarse conforme a las siguientes tarifas: I. Enajenación y prestación de servicios ... 11. Casas de materiales y acabados para construcción: ... \$3,500.00 ... 28. Pollos asados y al carbón: \$2,000.00 ..."



	<p>Artículos 98, 99, 100, 101, 102, 103 y 104 de la Ley Número 638 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021.</p> <p>Artículos 38, 39 y 40 de la Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021.</p>
B. Impuestos adicionales	<p>Artículos 19 y 20 de la Ley Número 629 de Ingresos para el Municipio de Chilpancingo de los Bravos, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021.</p> <p>Artículos 13 y 14 de la Ley Número 630 de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021.</p> <p>Artículos 18 y 19 de la Ley Número 631 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021.</p> <p>Artículos 11 y 12 de la Ley Número 632 de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021.</p> <p>Artículo 22 de la Ley Número 638 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021.</p> <p>Artículos 11 y 12 de la Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021 (Cuautepec, Guerrero).</p>

IV. OPORTUNIDAD

28. El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁷ establece que el plazo

⁷ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo se debe iniciar a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial; no obstante, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar el primer día hábil siguiente.

29. En este caso, las normas impugnadas fueron publicadas el día veinticinco de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero. Así, el plazo para su impugnación transcurrió del sábado veintiséis de diciembre al lunes veinticinco de enero de dos mil veintiuno, en el entendido de que el domingo veinticuatro fue inhábil. Por consiguiente, la acción de inconstitucionalidad es **oportuna**, porque el escrito de demanda se presentó el último día del plazo en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte.⁸

V. LEGITIMACIÓN

30. La CNDH está facultada para promover las acciones de inconstitucionalidad en contra de las leyes estatales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte, actuando a través de su representante legítimo, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal⁹ y 11, párrafo primero, en relación con el 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁰

⁸ El escrito de demanda de la CNDH tiene dos sellos con fechas diversas: una del día 25 y la otra del día 26, ambos de enero de dos mil veintiuno. No obstante, en la página que sigue a la última hoja del escrito de demanda se precisó por escrito lo siguiente: "*Recibido por el buzón judicial en 32 fojas el 25 de enero del presente año con un anexo en 1 foja según su certificación diversos anexos en copia simple sin foliar y un disco compacto*". Así, es posible concluir que la presentación de la demanda se realizó el día 25 de enero, por lo que su interposición fue oportuna.

⁹ Ver nota número 1.

¹⁰ "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el título II."

"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."



31. En este caso, la demanda fue firmada por María del Rosario Piedra Ibarra en su carácter de presidenta de la CNDH, calidad que acreditó con una copia certificada de su designación por el Senado de la República. Asimismo, la presidenta tiene la facultad de representación legal para promover las acciones de inconstitucionalidad conforme al artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.¹¹ Por último, en este caso, la presidenta demanda la invalidez de diversos artículos de las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Guerrero para el ejercicio fiscal 2021 porque, desde su perspectiva, vulneran los derechos fundamentales de proporcionalidad y equidad tributaria y el principio de seguridad jurídica.

32. En consecuencia, se satisface la hipótesis de la legitimación, pues esta acción fue promovida por un ente legitimado y mediante su representante para impugnar normas locales que presuntamente vulneran los derechos humanos.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

33. Lo referente a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento de las autoridades demandadas.

34. En ese sentido, el Congreso del Estado de Guerrero señaló en su informe lo siguiente:

35. **A) Falta de legitimación.** Considera que es improcedente esta acción de inconstitucionalidad, porque la titular de la CNDH carece de legitimación para impugnar normas fiscales por violaciones a los principios tributarios del artículo 31, fracción IV, constitucional. Aclara que la CNDH sólo puede impugnar cierto tipo de normas que violan determinados preceptos constitucionales, sin que pueda cuestionarlas por posibles violaciones a otras porciones del texto constitucional.

¹¹ "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."



36. Este Tribunal Pleno considera que debe **desestimarse** esta causa de improcedencia. En asuntos similares hemos sostenido¹² que, en el caso de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas por la CNDH, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal únicamente establece como condición de su procedencia la denuncia de que las leyes federales o locales vulneran los derechos humanos constitucionales o convencionales.

37. En consecuencia, la CNDH sí está legitimada para impugnar las normas de carácter tributario mientras alegue violaciones a los derechos humanos, como en el caso acontece, pues señala como artículos violados los siguientes: 1o., 14, 16 y 31 de la Constitución Federal, 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

38. **B) Actos consentidos y consumados.** Respecto de los impuestos adicionales, el Congreso del Estado de Guerrero manifestó que la acción resulta improcedente porque está enderezada contra un acto que es consecuencia de otro que fue consentido y consumado.

39. La autoridad señala que la *Ley de Hacienda del Estado de Guerrero Número 419* (LHEG) –publicada el primero de diciembre de dos mil diecisiete en el medio oficial local– establece que los impuestos adicionales son para el fomento educativo, económico, social y ecológico. Destaca que los elementos del tributo, esto es, el sujeto, objeto, base y época de pago, están establecidos en la *Ley de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero* (LHMEG). Por consiguiente, considera que la acción es improcedente, porque se enderezó contra un acto (las leyes de ingresos municipales), que es consecuencia de otro consentido y consumado (la LHEG).

40. En principio, cabe precisar que la LHMEG –y no la LHEG como señala el Poder Ejecutivo Local– fue publicada el primero de diciembre de dos mil dieci-

¹² Al respecto, véase la acción de inconstitucional 20/2019, resuelta en sesión pública de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve. Este Tribunal Pleno desestimó las causales de improcedencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Tlaxcala. Estas autoridades señalaban que la CNDH sólo estaba legitimada para impugnar normas relacionadas con el desarrollo de sus atribuciones en materia de derechos humanos, pero no las relacionadas con una violación a los principios en materia tributaria del artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal. En cuanto a la legitimación, este asunto fue resuelto por unanimidad de diez votos, con reservas de los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek.



siete en el medio oficial local. Lo que permite suponer que, en realidad, la autoridad quiso señalar que la ley consentida fue la LHMEG y no la LHEG. No obstante, con independencia de cuál de las dos legislaciones se considera consentida, lo procedente es **desestimar** esta causa de improcedencia, pues no se encuentra entre las previstas en el artículo 19 ni en ninguna otra disposición de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

41. Sirve de apoyo, por analogía, el criterio contenido en la tesis P./J. 118/2005, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE VÁLIDAMENTE PLANTEARSE LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO POR ACTOS DERIVADOS DE CONSENTIDOS."¹³

42. Finalmente, el Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero señaló en su informe lo siguiente:

43. **C) Promulgación y publicación.** Es cierta la orden de promulgación y publicación de las normas impugnadas; sin embargo, la orden se hizo acorde con lo dispuesto en la Constitución Local, por lo que el acto impugnado es válido.

44. Este Tribunal Pleno estima que si bien el Poder Ejecutivo Local no planteó este argumento propiamente como una causa de improcedencia. No obstante, lo procedente es **desestimar** este planteamiento, pues no se encuentra entre las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁴

¹³ Texto: "La improcedencia de la controversia constitucional contra actos o normas derivados de otros consentidos no está prevista expresamente en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se advierte de la lectura del artículo 19 de ese cuerpo de leyes que se refiere a las causas de improcedencia que pueden actualizarse en dicho juicio constitucional y tal hipótesis tampoco se desprende de otra disposición de la ley de la materia.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 892, con número de registro digital: 177330.

¹⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

"II. Contra normas generales o actos en materia electoral;

"III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;



En cambio, este ordenamiento sí dispone que el promovente debe señalar en su escrito de demanda tanto el órgano legislativo como el ejecutivo que emitió y promulgó la norma impugnada, según se desprende del artículo 61, fracción II.¹⁵

45. En consecuencia, dado que el Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero tuvo injerencia en el proceso legislativo, otorgándole plena validez y eficacia a las normas impugnadas mediante su promulgación y publicación, se concluye que esta autoridad debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución Federal.

46. Lo anterior, de conformidad con el criterio número P./J. 38/2010, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES."¹⁶

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

47. Con la finalidad de dar respuesta a cada uno de los conceptos de invalidez de la CNDH, el presente estudio se divide en dos apartados: por un lado, se aborda el tema del alumbrado público (1) y, por otro, el tema de los impuestos adicionales (2).

"IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto;

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; y,

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

¹⁵ Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener: ... II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas."

¹⁶ Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1419, con número de registro digital: 164865.



Tema 1. Alumbrado público

48. La CNDH considera que las normas de ingresos municipales impugnadas son inválidas porque el legislador local, al determinar el monto o la tarifa del derecho de alumbrado público, tomó en cuenta elementos ajenos al costo del servicio, como son el domicilio, el tipo de predio o la actividad económica de los contribuyentes, lo que genera un cobro diferenciado por la prestación de un servicio análogo, en contravención de los principios constitucionales de proporcionalidad y de equidad tributarias.

49. Es **fundado** este concepto de invalidez. Para fundamentar esta decisión, se retoman las consideraciones vertidas en las acciones de inconstitucionalidad 18/2012, 46/2019, 101/2020 y, de manera destacada, en la 21/2020,¹⁷ donde este Tribunal Pleno sostuvo que en el artículo 115 de la Constitución Federal se establece la facultad de las Legislaturas Locales para aprobar las leyes de ingresos municipales conforme al principio de reserva de ley, así como el derecho de los Municipios a recibir los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos correspondientes y que tienen a su cargo el servicio de alumbrado público.¹⁸

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad (AI) 18/2020, resuelta el veintiocho de mayo de dos mil dos; AI. 46/2019, resuelta el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve; AI. 101/2020, resuelta el ocho de octubre de dos mil veinte; y, AI. 21/2020, resuelta el veintitrés de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de once votos en el tema uno, aquí sintetizado, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁸ "Artículo 115. ...

" ...

"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



50. Así, corresponde a las Legislaturas Locales 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 sea este nivel de gobierno quien pueda realizar el cobro correspondiente por la prestación de los servicios.

51. Ahora bien, el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal regula los *principios* que deben regir a las contribuciones tanto a nivel federal como en los Estados, los Municipios y la Ciudad de México. Estos principios son los 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* con los siguientes elementos:¹⁹

I. Tienen su fuente en el poder de imperio del Estado.

II. Constituyen prestaciones en dinero y excepcionalmente en especie y servicios.

III. Sólo se pueden crear mediante la ley.

IV. 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.

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; ..."

¹⁹ "Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

"...

"IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."



V. Los criterios de justicia tributaria son el de proporcionalidad (o capacidad contributiva) y el de equidad.

52. En suma, la contribución es un ingreso de derecho público, creado mediante la ley, destinado al financiamiento de los gastos generales, la cual debe gravar un hecho indicativo de capacidad económica para dar un trato equitativo a todos los contribuyentes, obtenido por un ente público (Federación, Estados o Municipios), titular de un derecho de crédito frente al contribuyente.

53. Cabe precisar que la contribución se conforma por distintas especies, mismas que comparten una configuración estructural compuesta por sus *elementos esenciales*, los que, a su vez, permiten determinar la naturaleza de la contribución y analizar su adecuación al marco constitucional. Dichos elementos esenciales se pueden explicar de la siguiente manera:

a) Sujeto: La persona física o moral que actualiza el hecho imponible y queda 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 necesariamente por la ley para configurar e identificar cada tributo, y de cuya actualización depende el nacimiento de la obligación tributaria.

c) Base imponible: Es el valor o magnitud representativo de la riqueza que constituye el elemento objetivo del hecho imponible, y 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 la determinación del crédito fiscal.

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

54. Ahora bien, aun cuando los elementos esenciales son una constante estructural, su contenido es variable porque se presentan de manera distinta según la *especie* de la contribución, lo que dota de una naturaleza propia a cada uno de ellos. En ese contexto, esta Suprema Corte de Justicia ha señalado



que existen sus diferencias entre los derechos por servicios y los impuestos como especies del género contribución.

55. Los impuestos son contribuciones sobre las que el Estado impone una carga por los hechos o circunstancias que generen las actividades de las personas; mientras que los derechos necesariamente implican un hacer del Estado a cambio del pago que hace el particular para obtener el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público (como el de alumbrado público) o por la prestación de un servicio administrativo.

56. Dicho de otro modo, el hecho imponible en el caso de los derechos lo constituye una actuación de los órganos estatales, y la base imponible se fija en razón del valor o costo que representa el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público o el servicio prestado; 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 se hace relevante, además, la capacidad contributiva del sujeto pasivo.

57. A partir de estos razonamientos, con algunas diferencias inherentes a la naturaleza de cada contribución, lo cierto es que todas deben someterse a los principios que las rigen y contar con los elementos esenciales pues, de lo contrario, no serán consideradas dentro del marco constitucional y deberán ser expulsadas del sistema jurídico.

58. En específico, en el caso de los derechos por servicios, es necesario que exista una congruencia entre el hecho y la base, esto es, que exista una congruencia entre la actividad estatal y la cuantificación de su magnitud, pues de esta manera el tributo sería conforme con el principio de proporcionalidad tributaria.

59. Esto es así porque los derechos por servicios tienen su causa en la recepción de la actividad de la administración pública individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración pública y el usuario, lo que justifica el pago de este tributo.²⁰

²⁰ Ver la tesis P./J. 41/96, de rubro: "DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS. SU EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, julio de 1996, página 17, con número de registro digital: 200083.



60. Por ello, para la cuantificación de las tarifas en el caso de los derechos por servicios debe identificarse el costo que le representa al Estado prestar el servicio público, sin considerar para tal efecto elementos ajenos como la situación particular del contribuyente o en general cualquier otro elemento distinto al costo.²¹

61. Una actuación distinta a la descrita implicará una transgresión de los criterios de justicia tributaria, esto es, de los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, pues no se atendería al costo del servicio prestado por el Estado ni se estaría cobrando un mismo monto a quienes reciben un mismo servicio.

62. Además, la congruencia entre hecho y base es una cuestión de lógica interna de las contribuciones que, de no respetarse, daría pie a una imprecisión en torno al aspecto objetivo gravado y la categoría tributaria que se regula, lo que, incluso, podría incidir en la competencia, pues la autoridad legislativa puede llegar a carecer de facultades constitucionales para gravar un hecho o acto determinado.

63. La distorsión entre hecho y base conduciría a una imprecisión respecto del elemento objetivo que pretendió gravar el legislador, pues el hecho atendería a un objeto mientras la base mediría uno distinto. En ese supuesto, el conflicto se deberá resolver atendiendo a la base imponible, pues es el parámetro para determinar el monto que deberá cubrir el sujeto pasivo, ya que la medida que representa es a la que se le aplica la tasa o tarifa y que revela el aspecto objetivo del hecho imponible gravado por el legislador.²²

64. Conforme a este parámetro, corresponde analizar ahora los artículos impugnados, subrayando las porciones normativas que son relevantes para el estudio:

²¹ Ver 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, con número de registro digital: 196933.

²² Ver la tesis P./J. 72/2006, de rubro: "CONTRIBUCIONES. EN CASO DE EXISTIR INCONGRUENCIA ENTRE EL HECHO Y LA BASE IMPONIBLES, LA NATURALEZA DE LA MISMA SE DETERMINA ATENDIENDO A LA BASE.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 918, registro digital: 174924.



Chilpancingo

"Artículo 35. El Ayuntamiento percibirá ingresos mensualmente por la prestación del servicio de alumbrado público, entendiéndose como aquella función que tiene a cargo el Ayuntamiento y es parte de la seguridad pública, para salvaguardar la integridad de las personas y su patrimonio, que se proporciona a través de lámparas ubicadas en calles, avenidas, callejones, andadores, plazas, semáforos y en todos los lugares de uso común, establecido este servicio a través de un cobro determinado, en la calidad y cantidad de lámparas del servicio de alumbrado público de todo el Municipio, a fin de que exista una correlación entre el cobro y la contraprestación del servicio, teniendo como base para el cobro de este derecho, el costo total que representa para el Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, dividido entre el número de población de este servicio.

"Es sujeto pasivo, toda persona física o moral que obtiene un beneficio directo o indirecto derivado de la prestación del servicio de alumbrado público, por razón de su domicilio, su predio y de las actividades económicas que realice; la clasificación de la actividad económica será de acuerdo al tamaño y sector económico.

"El **monto** de la contribución se obtendrá conforme a la fórmula siguiente:

$$\frac{A}{B} \times C = D$$

"A = Costo total promedio mensual.

"B = Número de población de este servicio.

"C = Factor de proporcionalidad (según sea el caso).

"D = Monto de la contribución

"En consecuencia el Ayuntamiento percibirá ingresos a través de la Secretaría de Finanzas y Administración Municipal, o por medio de quien suministra la energía eléctrica que se consume en el servicio de alumbrado público, previo convenio entre el gobierno municipal; el cobro se hará a la persona física o moral mediante la clasificación siguiente:

"I. Casa habitación:

Concepto	Factor de proporcionalidad	Cuota
precaria	0.18420	\$8.28
popular	0.22558	\$10.14



económica	0.40667	\$18.28
mediana	0.90545	\$40.70
residencial	0.90545	\$108.00

II. Predios

Concepto	Factor de proporcionalidad	Cuota
a) Predios rústicos, urbanos o baldíos	0.13570	\$6.10

"III. Establecimientos comerciales

Concepto	Factor de proporcionalidad	Cuota
Micro	1.81312	\$81.50
Pequeño	3.60400	\$162.00
Mediano	7.20800	\$324.00
Grande	14.41601	\$648.00

"IV. Establecimientos de servicios e industriales

Concepto	Factor de proporcionalidad	Cuota
Micro	25.64102	\$1,050.00
Pequeño	46.71857	\$2,100.00
Mediano	70.07786	\$3,150.00
Grande	117.90878	\$5,300.00."

Iguala

"**Artículo 23.** Es objeto de este derecho, el cobro por la operación y mantenimiento del alumbrado público para los habitantes del Municipio de Iguala de la Independencia,



Guerrero; se entiende por alumbrado público, el que otorga el Municipio a la ciudadanía en las avenidas, calles, callejones, andadores, mercados, zócalo, unidades deportivas, campos deportivos, plazas, jardines, parques y demás lugares de uso común.

"Este derecho será identificado y reconocido como DOMAP, en su expresión reducida por sus siglas derecho de operación y mantenimiento del alumbrado público, el cual, es primordial para garantizar la seguridad pública en el Municipio, para proteger la integridad física de las personas, las familias y patrimonio, para el tránsito seguro de personas o vehículos que deban circular por las vías y lugares públicos por razones de trabajo o esparcimiento.

"Se consideran sujetos de este derecho a toda persona física o moral que obtiene un beneficio directo o indirecto derivado de la prestación del servicio de alumbrado público, por razón de su domicilio, su predio y de las actividades económicas que realicen; sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no frente a su predio, casa habitación, negocio o industria."

"Sirve como fundamento constitucional para el cobro del presente derecho, lo establecido por el artículo 115, fracción III, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 24. La base gravable del derecho de operación y mantenimiento del alumbrado público (DOMAP) será la contraprestación por la operación y mantenimiento del alumbrado público, y servirá como base para su cálculo el importe total aproximado que la administración pública municipal eroga para lograr la prestación del servicio y que comprenden los siguientes rubros: Instalación, prevención, mantenimiento, conservación, ampliación, mejora, rehabilitación, reposición de líneas, luminarias, depreciación de luminarias, lámparas, personal de administración y operación del servicio de alumbrado público, gastos, sustituciones de postes dañados; así como la operación del servicio con equipo y herramienta de trabajo, inversión en investigación de mejoras del servicio, ampliación de cobertura en zonas oscuras, gastos de equipo de transporte y levante; además, como parte integral del servicio de alumbrado público incluye transformadores, cableados subterráneos y aéreos, equipos de medición, postes metálicos y de concreto, brazos, abrazaderas, componentes de luminarias, balastos, focos, fotoceldas, iluminaciones festivas temporales, semáforos, iluminación de edificios públicos y de fuentes ornamentales.

"Para fijar el valor del pago del derecho de operación y mantenimiento del alumbrado público (DOMAP) una vez determinada la base señalada en el párrafo anterior, ésta será distribuida en forma justa, proporcional y equitativa entre todas las personas físicas o morales que obtienen un beneficio directo o indirecto, y será por cuota fija, mediante la clasificación siguiente:



"a) Casa habitación:

Concepto	Cuota fija mensual (pesos mexicanos)
PRECARIA BAJA	\$5.00
PRECARIA REGULAR	\$9.00
PRECARIA ALTA	\$10.00
ECONOMICA BAJA	\$15.00
ECONOMICA REGULAR	\$20.00
ECONOMICA ALTA	\$40.00
MEDIANA BAJA	\$65.00
MEDIANA REGULAR	\$85.00
MEDIANA ALTA	\$100.00
RESIDENCIAL	\$150.00

"b) Establecimientos comerciales menores:

Concepto	Cuota fija mensual (pesos mexicanos)
MICRO NEGOCIO BAJA	\$50.00
MICRO NEGOCIO REGULAR	\$75.00
MICRO NEGOCIO ALTA	\$115.00
PEQUEÑO BAJA	\$175.00
PEQUEÑO REGULAR	\$250.00
PEQUEÑO ALTA	\$300.00
MEDIANA BAJA	\$350.00
MEDIANA ALTA	\$450.00
GRANDE BAJA	\$600.00
GRANDE ALTA	\$1,000.00

"c) Establecimientos comerciales mayores:

Concepto	Cuota fija mensual (pesos mexicanos)
MICRO NEGOCIO ALTA	\$250.00
PEQUEÑO BAJA	\$600.00
PEQUEÑO ALTA	\$1,000.00
MEDIANO BAJA	\$2,000.00
MEDIANO ALTA	\$2,800.00
GRANDE ALTA	\$3,500.00



"d) Establecimientos de servicios e industriales menores:

Concepto	Cuota fija mensual (pesos mexicanos)
MICRO NEGOCIO BAJA	\$300.00
MICRO NEGOCIO REGULAR	\$400.00
MICRO NEGOCIO ALTA	\$650.00
PEQUEÑO BAJA	\$1,000.00
PEQUEÑO REGULAR	\$1,500.00
PEQUEÑO ALTA	\$2,200.00
MEDIANO BAJA	\$2,500.00
MEDIANO ALTA	\$3,900.00
GRANDE BAJA	\$4,500.00
GRANDE ALTA	\$5,500.00

"e) Establecimiento de servicios e industriales mayores:

Concepto	Cuota fija mensual (pesos mexicanos)
MICRO NEGOCIO BAJO	\$300.00
MICRO NEGOCIO REGULAR	\$650.00
MICRO NEGOCIO ALTO	\$2,000.00
PEQUEÑO BAJO	\$3,000.00
PEQUEÑO REGULAR	\$3,500.00
PEQUEÑO ALTO	\$5,000.00
MEDIANO BAJO	\$6,000.00
MEDIANO ALTO	\$12,000.00
GRANDE BAJO	\$20,000.00
GRANDE ALTO	\$45,000.00

"Se considerará casa habitación

"Todo aquel bien inmueble destinado para casa habitación, de interés social, condominio, departamento.

"Se considerarán establecimientos comerciales menores

"Todo aquel bien inmueble destinado para uso comercial y en general de los que realicen su actividad económica destinada a la compra, venta, distribución y comercialización de productos y/o servicios, como estancillos, miscelánea o tiendita, tienda de abarrotes, comercio mixto (estéticas, consultorios, despachos, laboratorios), papelería



y regalos, ferreterías y tlapalerías, refacciones automotriz, eléctricos y similares, impresión de lonas publicitarias, carteles, folletos y similares, carnicerías y similares, lavanderías y tintorerías, entre otros.

"Se considerarán establecimientos comerciales mayores

"Todo aquel bien inmueble destinado para uso comercial y en general de los que realicen su actividad económica destinada a la compra, venta, distribución y comercialización de productos y/o servicios, como tiendas de descuento, tiendas de conveniencia, mini market y similares, juguerías y cafeterías, comercio mixto (almacenes), restaurant bar, franquicias, entre otros.

"Se considerarán establecimientos de servicio e industrial menores

"Todo aquel bien inmueble destinado para uso de servicios e industriales y en general de los que realicen su actividad económica destinada a la prestación de servicios a la población así como a la transformación de materias primas en productos elaborados o semielaborados para consumo como purificadoras de agua, auto lavados, refresquerías, baños públicos, panaderías, molinos y tortillerías, industria turística, fábricas de muebles de madera, de oro y plata, de hielo, de mole y alimentos envasados y procesados, de aceites comestibles, de textiles, entre otros.

"Se considerarán establecimientos de servicio e industrial mayores

"Todo aquel bien inmueble destinado para uso de servicios e industriales y en general de los que realicen su actividad económica destinada a la prestación de servicios a la población así como a la transformación de materias primas en productos elaborados o semielaborados para consumo como constructoras y similares, productos de canteras y tabiquerías, compañías telefónicas y similares, embotelladoras, distribuidoras, gasolineras, cementeras, aceiteras, bloqueras, fábricas de cal, de huaraches, de mobiliario escolar, de oficina y similares, de jabón, de alimentos balanceados, de harina de trigo, escuelas, hospitales, clínicas, dependencias u oficinas de gobierno, Ayuntamientos, mercados municipales y de zona, balnearios, entre otros.

"De la recaudación

"El Ayuntamiento recaudará mensualmente, de manera directa el derecho de operación y mantenimiento del alumbrado público (DOMAP) o en su caso, previo acuerdo de su Cabildo, podrá celebrar convenio con la Comisión Federal de Electricidad y/o empresas particulares y/o paraestatales, para que se efectúe la recaudación del pago del derecho de operación y mantenimiento del alumbrado público, el cual no será sujeto a cobro de adicionales ni de entero al Estado, por lo que únicamente se deberá enterar al Ayuntamiento dentro de los primeros cinco días hábiles siguientes al pago percibido, a través de la Secretaría de Finanzas y Administración Municipal o su equivalente, de manera mensual."



Taxco

"**Artículo 32.** El Ayuntamiento percibirá ingresos mensualmente por la prestación del servicio de alumbrado público, entendiéndose como tal, aquella función que tiene a cargo el Ayuntamiento y es parte de la seguridad pública, para salvaguardar la integridad de las personas y que se proporciona a través de lámparas ubicadas en calles, avenidas, callejones, andadores, plazas y en todos los lugares de uso común; establecido este servicio a través de un cobro determinado fijo, que se basa en el costo del servicio y la calidad y cantidad de lámparas que conforman el alumbrado público de todo el Municipio, a fin de que exista una correlación entre el cobro y la contraprestación del servicio servirá de base para el cálculo del costo de este derecho, el importe total del gasto anual que calcule este Ayuntamiento, el cual comprenderá los siguientes componentes:

"I. Costo promedio anual del consumo de la energía eléctrica causada por el alumbrado público en el ejercicio fiscal anterior;

"II. Monto de los gastos erogados con motivo de las adquisiciones o contrataciones necesarias para la ampliación o extensión de la infraestructura del alumbrado público municipal: postes, lámparas, cableado y todo material o recurso humano que se utilice para la prestación del servicio por primera vez;

"III. Monto de los gastos de operación y mantenimiento en el correcto funcionamiento del alumbrado público existente; y,

"IV. El monto que genere el gasto por la recaudación del derecho, cuando se realice por un tercero.

"El sujeto pasivo de este derecho será toda persona física o moral que obtenga un beneficio directo o indirecto derivado de la prestación del servicio de alumbrado público, por razón de que su domicilio, su predio o sus actividades económicas que realice, se benefician con el servicio de alumbrado público."

"En consecuencia, el Ayuntamiento percibirá ingresos a través de Tesorería, o por medio de quien efectúe la recaudación de este derecho, previo convenio entre el gobierno municipal y el recaudador.

"Determinada la base en los términos establecidos en el presente artículo, la tarifa se obtendrá distribuyendo el monto total en forma justa, proporcional y equitativa, entre la población que utiliza el servicio de alumbrado público, atendiendo a la clasificación siguiente:

.....



"I. Casa habitación:

Concepto	Cuota fija mensual (pesos mexicanos)
Precaria baja	\$5.00
Precaria regular	\$7.00
Económica baja	\$10.00
Económica regular	\$13.00
Mediana baja	\$20.00
Mediana regular	\$30.00
Buena baja	\$50.00
Buena	\$80.00
Muy buena	\$120.00
Residencial media	\$150.00
Residencial	\$150.00

"II. Establecimientos comerciales pequeños:

Micro negocio baja	\$30.00
Micro negocio regular	\$40.00
Micro negocio alta	\$50.00
Pequeño baja	\$90.00
Pequeño regular	\$140.00
Pequeño alta	\$200.00
Mediana baja	\$250.00
Mediana regular	\$400.00
Grande medio	\$600.00
Grande alta	\$1,200.00



"III. Establecimientos comerciales grandes:

Pequeño baja	\$250.00
Pequeño regular	\$600.00
Pequeño alta	\$1,000.00
Mediana baja	\$2,000.00
Mediana	\$2,800.00
Mediana alta	\$3,500.00
Grande regular	\$4,500.00
Grande medio	\$5,800.00
Grande alta	\$6,950.00

"IV. Establecimientos de servicios e industriales:

Micro negocio baja	\$250.00
Micro negocio regular	\$600.00
Pequeño	\$900.00
Mediana baja	\$1,200.00
Mediana	\$1,600.00
Mediana alta	\$2,500.00
Grande bajo	\$3,200.00
Grande regular	\$5,300.00
Grande medio	\$6,900.00
Grande alta	\$8,200.00

"La contribución será mensual, pudiendo liquidarse bimestralmente en una sola exhibición a más tardar el 17 del mes siguiente y serán cubiertas en la tesorería municipal o en las oficinas de la institución que previo a la celebración del convenio que apruebe el Cabildo, para que se haga cargo de la elaboración y distribución de los recibos, así como para recibir el pago de este derecho en sus cajas recaudadoras."



Zihuatanejo

"**Artículo 23.** El Ayuntamiento percibirá ingresos mensualmente por el derecho de la operación y mantenimiento de la red de alumbrado público (DOMAP), entendiéndose como aquella función que tiene a cargo el Municipio y que forma parte de la seguridad pública, para salvaguardar la integridad de las personas y que se proporciona a través de lámparas ubicadas en calles, avenidas, callejones, andadores, plazas, semáforos y en todos los lugares de uso común, estableciendo este beneficio a través de un cobro determinado, en la calidad y cantidad de lámparas que proveen la distribución del alumbrado público ubicadas dentro del Municipio, a fin de que exista una correlación entre el cobro y la contraprestación de la operación y mantenimiento de la red de alumbrado público, teniendo como base para el cobro de este derecho, el costo total anual aproximado que representa para el Municipio la prestación del servicio y el número de contribuyentes beneficiados.

"El costo total anual por la Operación y Mantenimiento de la Red de Alumbrado Público para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta Guerrero está integrado entre otros por los costos por servicios personales empleados en el año anterior en la instalación, operación y mantenimiento del servicio de alumbrado público; costo de los materiales, suministros y gastos de mantenimiento; adquisición y reposición de lámparas, y la implementación de nuevos proyectos y modernización de la infraestructura de alumbrado público.

"Es sujeto pasivo, toda persona física o moral que obtiene un beneficio directo o indirecto derivado de la prestación del servicio de alumbrado público, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no frente a su predio, casa habitación o negocio, por razón de su domicilio, su predio y de las actividades económicas que realice: la clasificación de la actividad económica será de acuerdo con el tamaño y sector económico.

"En consecuencia, el Ayuntamiento percibirá ingresos a través de la Tesorería Municipal, o por medio de quien suministra la energía eléctrica que se consume en el servicio de alumbrado público, previo convenio entre el gobierno municipal; el cobro se hará a la persona física o moral de forma mensual o bimestral mediante la clasificación siguiente:

Concepto	Costo en UMA's
I. Predios urbanos baldíos y rústicos	0.25
II. Casa habitación:	
Precaria	0.25
Económica	0.25



Interés social	4.0
Regular	4.0
Buena	7.5
Muy buena	17.5
III. Establecimientos comerciales:	
Micro (económica)	4.0
Pequeño (regular)	7.5
Mediano (buena)	7.5
Grande (muy buena)	17.5
IV. Establecimientos de servicios e industriales:	
Micro (económica)	17.5
Pequeño (ligera)	17.5
Mediano (media)	100
Grande (pesada)	100

"Si de la recaudación obtenida por este servicio de alumbrado público, se obtiene un excedente sobre la facturación por consumo de energía eléctrica, éste se destinará al crecimiento o mejoramiento de este servicio en favor de la ciudadanía; y las cantidades que resulten, previo convenio suscrito con la empresa suministradora, las enterará al Municipio a través de la Tesorería."

Acapulco

"Artículo 98. Los elementos del género contribución previstos en esta sección se regularán específicamente en cuanto a la especie del derecho respectivo, con base en lo dispuesto por la presente ley."

"Artículo 99. El objeto de este derecho, es la prestación del servicio de operación y mantenimiento en general, de la red de alumbrado público a favor y en beneficio de los habitantes del Municipio de Acapulco de Juárez, Guerrero, el cual se denominará "OMRA" derecho que se sujetará a lo siguiente:



"I. Se entiende por servicio y mantenimiento en general de la red de alumbrado público, la instalación, ampliación, rehabilitación, reposición y mantenimiento de iluminación pública, por medio de energía eléctrica, convencional o sistema alterno, de acuerdo con los avances de la ciencia y la tecnología, que el Municipio, por cuenta propia o de terceros legalmente facultados para ello, otorga a la comunidad, en avenidas, calles, callejones, andadores, plazas, parques, jardines, monumentos públicos, semáforos, así como el alumbrado ornamental de temporadas y otros lugares de uso común, por medio de la red de distribución de dicho servicio;

"II. El costo total para la prestación del Servicio y Mantenimiento de la Red de Alumbrado Público, se conformará por aquellas cantidades que representen o sean equivalentes a los siguientes conceptos:

"e) Costo por servicios personales empleados en el año inmediato anterior en la instalación, operación y mantenimiento del servicio de alumbrado público, entendido como tal los sueldos, salarios, compensaciones, servicio y contribuciones que se deriven de la administración de la nómina del personal del Municipio asignado a labores relacionadas con el alumbrado público, así como a estudios, proyectos y sistemas para optimizar los servicios y recaudación, con un estimado del 20% del costo total.

"f) Costo de los materiales, suministros y gastos de mantenimiento en el servicio de alumbrado público, el cual se compondrá del estimado a erogar en los conceptos por compras y adquisiciones, reposición de lámparas, el mantenimiento de líneas eléctricas y postes, materiales, seguridad, herramientas y maquinaria, así como la operación y mantenimiento de ésta, con un estimado del 7.5% del costo total.

"g) Costo anual, global, general y actualizado del suministro de energía eléctrica, así como de las comisiones cobradas por el suministrador y/o comercializador; con un estimado del 65% del costo total.

"h) Costo de la ejecución de los nuevos proyectos de ampliación e introducción de servicio de alumbrado público, con un estimado del 7.5% del costo total.

"Por el servicio, mantenimiento y operación de la red de alumbrado público, se causarán los conceptos señalados en la presente ley, conforme a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción III, inciso b), ya que es obligación de los Municipios la prestación del servicio y mantenimiento de alumbrado público; por lo tanto, corresponde al Ayuntamiento del Municipio, realizar el cobro a los particulares o la prestación del servicio de operación del servicio correspondiente.

"Para los efectos de este apartado, se entenderá por 'costo anual, global, general, actualizado y erogado' la estimación de la suma que resulte del total del gasto involucrado, con la prestación de este servicio por el Municipio y precisadas en este



artículo, traídos a valor presente tras la aplicación de un factor de actualización que se obtendrá para cada ejercicio fiscal, dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes de noviembre del año anterior, al que se calcula, entre el Índice Nacional de Precios al Consumidor correspondiente al mes de octubre del año pasado, al del ejercicio fiscal actual, así como a las estimaciones para la ejecución en el ejercicio fiscal 2021.

"El cobro de este derecho será destinado para gasto público."

"Artículo 100. La tarifa mensual o bimestral por el servicio, mantenimiento y operación del alumbrado público 'OMRA', será la obtenida como resultado de dividir el costo anual, global, general, actualizado y erogado por el Municipio para la prestación de este servicio, entre el número de usuarios registrados en la empresa suministradora del servicio de energía en el Municipio, tomando como variable para la determinación de la cuota la clasificación de usuarios de la empresa suministradora o comercializadora de conformidad con el siguiente procedimiento:

"I. Para el ejercicio fiscal 2021 se aplicarán la tarifa o cuota:

"Contribuyente	Cuota Mensual en UMA
"A) Vivienda tipo:	
"Popular y	
"Comunidades:	0.20
"Habitacional	0.30
"Residencial turístico	0.95
"B) Comercial y servicios tipo:	
"Pequeño	1.50
"Mediano	8.00
"Grande	12.00
"B) Industrial tipo:	
"Pequeño	20.00
"Mediano	95.50
"Grande	142.00

"II. El importe resultante, se cobrará en parcialidades mensuales o bimestrales en cada recibo que expida a sus usuarios en el que aparecerá la leyenda abreviada 'OMRA'. La época de pago de esta contribución, corresponderá a los periodos de facturación que por servicio de suministro de energía eléctrica expida la empresa suministradora o comercializadora de la misma.



"a) El monto total mensual recaudado correspondiente al derecho 'OMRA', por parte de la empresa suministradora o comercializadora del servicio de energía eléctrica, deberá ser transferido de forma íntegra a cuentas bancarias del Ayuntamiento Municipal, dentro de los cinco días hábiles siguientes, del mes inmediato posterior a la fecha de recaudación. El referido importe deberá ser aprovisionado en cuenta bancaria específica.

"La Secretaría de Administración y Finanzas emitirá dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de publicación de la presente ley, las reglas de operación específicas de dicho fondo, las cuales se deberán sujetar al artículo 99, fracción II de la presente ley.

"b) El importe que deba pagar el Municipio por el servicio por suministro de energía eléctrica de forma mensual, conforme al artículo 100, fracción II, inciso c), una vez que sea notificada la facturación por el mencionado concepto, de parte de la empresa suministradora o comercializadora, el Municipio deberá cubrir el 100% de tal facturación dentro del plazo máximo de los cinco días hábiles posteriores.

"c) Queda expresamente prohibido al Municipio, suscribir cualquier convenio que implique la compensación automática de adeudos entre la empresa suministradora o comercializadora de la energía eléctrica, por lo que serán nulas de pleno derecho las cláusulas o acuerdos de voluntades donde se establezcan retenciones directas, sin necesidad de declaración judicial por parte de Órganos Jurisdiccionales Federales o Estatales de cualquier materia."

"Artículo 101. Es sujeto pasivo del cobro de este derecho, toda persona física o moral, que obtiene un beneficio directo o indirecto, derivado de la prestación del servicio, mantenimiento y operación de la red de alumbrado público, sin importar que la fuente del alumbrado público, se encuentre o no ubicado frente a su predio, por razón de su domicilio y de las actividades económicas que realice, cuyo horario de funcionamiento se desarrolle total o parcialmente, dentro del horario nocturno de la prestación del servicio, que comprende en general doce horas diarias, plazo que deberá sujetarse al llamado 'horario de verano', en cuanto a su comienzo y terminación, por ser este resultado de convenio y/o convenios internacionales, firmados por el Estado Mexicano sobre esa materia."

"Artículo 102. Tratándose de predios que no reciban servicio eléctrico por parte de la Comisión Federal de Electricidad, pero que hagan uso del servicio de alumbrado público; causarán anualmente este derecho a razón del siguiente tabulador por zonas definidas en la reglamentación Municipal, y pagaderos proporcionalmente durante los primeros quince días de cada bimestre a través del pago del impuesto predial:

"I. Zona rural; la cantidad de 1 vez la Unidad de Medida y Actualización vigente.



"II. Zona suburbana B; la cantidad de 2 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente.

"III. Zona suburbana A; la cantidad de 3 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente.

"IV. Zona urbana; la cantidad de 4 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente.

"V. Zona turística B; la cantidad de 8 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente.

"VI. Zona turística A; la cantidad de 10 veces la Unidad de Medida y Actualización vigente."

"Artículo 103. El Ayuntamiento de Acapulco de Juárez tendrá la facultad de concertar con las personas físicas o morales, el monto y las condiciones de pago del derecho de alumbrado público. A los usuarios que se acojan a lo estipulado en este artículo no se les determinará el derecho de alumbrado público conforme a lo estipulado en el artículo 99 y por consiguiente el cobro no se cargará en el recibo de la Comisión Federal de Electricidad."

"Artículo 104. En el caso de servicios de alumbrado público a fraccionamientos o condominios horizontales privados, el Municipio de Acapulco de Juárez, podrá establecer con los colonos o propietarios, un convenio de consumo y mantenimiento cuando el servicio no sea prestado por el Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, Guerrero, en donde se establecerán las cuotas y forma de pago."

Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero (Cuauhtepac, Guerrero)

"Artículo 38. Es objeto de este derecho la prestación del servicio de alumbrado público para los habitantes de los Municipios. Se entenderá por servicio de alumbrado público, la prestación por parte del Ayuntamiento de éste a la ciudadanía en las calles, plazas, jardines y lugares de uso común, a través de la instalación, mantenimiento y conservación, comprendiendo la ampliación, mejora, rehabilitación y reposición de líneas, luminarias, lámparas y accesorios.

"Para los efectos de la presente ley, este derecho será identificado y reconocido como derecho de operación y mantenimiento del alumbrado público.

"Se considerarán sujetos de este derecho los contribuyentes que se beneficien con su uso, sin importar que la fuente de alumbrado se encuentre o no frente a su predio, casa habitación o negocio."



"Artículo 39. Servirá de **base** para el cálculo del costo de este derecho, el importe total del gasto anual que calcule este Ayuntamiento, el cual comprenderá los siguientes componentes:

"I. Costo promedio anual del consumo de la energía eléctrica causada por el alumbrado público en el ejercicio fiscal anterior;

"II. Monto de los gastos erogados con motivo de las adquisiciones o contrataciones necesarias para la ampliación o extensión de la infraestructura del alumbrado público municipal; postes, lámparas, cableado y todo material o recurso humano que se utilice para la prestación del servicio por primera vez;

"III. Monto de los gastos de operación y mantenimiento en el correcto funcionamiento del alumbrado público existente; y,

"IV. El monto que genere el gasto por la recaudación del derecho, cuando se realice por un tercero."

"Artículo 40. Determinada la base en los términos establecidos en el artículo que antecede, la **tarifa** se obtendrá distribuyendo el monto total en forma justa, proporcional y equitativa, entre los contribuyentes que utilizan el servicio de alumbrado público, atendiendo a la clasificación siguiente:

"I Tratándose de predios destinados a casa habitación:

"Concepto	Cuota en UMAS
a) Dentro del primer cuadro de la Ciudad	0.52
b) En las Colonias o Barrios Populares	0.32
c) En las Comunidades del Municipio	0.19

II. Predios

"Concepto	Cuota en UMAS
"a) Predios rústicos urbanos o baldíos	0.12

"III. Establecimientos comerciales o de prestación de servicios:

"Concepto	Cuota en UMAS
"Comercial pequeño	
"a) Dentro del primer cuadro de la ciudad	5.3



"b) En las colonias o barrios populares	3.18
"c) En las comunidades del Municipio	1.92
"Comercial mediano	
"a) Dentro del primer cuadro de la ciudad	11.75
"b) En las colonias o barrios populares	7.05
"c) En las comunidades del Municipio	4.23."

65. En los artículos transcritos, la tarifa por el derecho de alumbrado público se determina en función de la *clasificación* establecida por el legislador entre el domicilio, el predio, las actividades económicas y las zonas definidas en la reglamentación municipal de Acapulco.²³

66. Este Tribunal Pleno advierte que si bien el legislador local estableció como base del derecho el costo del servicio prestado;²⁴ lo cierto es que con la finalidad de determinar el crédito fiscal a cargo del contribuyente introdujo elementos ajenos al costo a partir del tipo de domicilio, el predio, las actividades económicas, etcétera.

67. En consecuencia, los preceptos impugnados vulneran los principios de proporcionalidad y equidad tributarios, pues no representan el costo del servicio estatal prestado, lo que implica una presunción de la capacidad económica del contribuyente como se hace en los impuestos, así como no establecen un mismo cobro a quienes en realidad reciben un mismo servicio, lo que genera un trato desigual entre los contribuyentes.

²³ El artículo 102 de la Ley de Ingresos de Acapulco establece un cobro diferenciado en función de las "zonas definidas en la reglamentación municipal".

²⁴ Tal es el caso de los artículos 35, párrafo primero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Chilpancingo; 24, párrafo tercero, de la Ley de Ingresos del Municipio de Iguala; 32, párrafo primero, última parte, de la Ley de Ingresos del Municipio de Taxco; 23, primer párrafo, última parte, de la Ley de Ingresos del Municipio de Zihuatanejo; 100 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acapulco; y 39 de la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero.



68. Es cierto que del servicio de alumbrado público se benefician los dueños o habitantes de los domicilios, predios, establecimientos y zonas municipales; no obstante, también se benefician los peatones y los conductores de los vehículos, sobre quienes no se impone este derecho porque se trata de sujetos indeterminados, lo que refuerza la consideración de que las normas impugnadas contravienen los criterios de justicia tributaria.

69. Cabe destacar que la prestación del servicio de alumbrado público es indivisible, lo que genera que el cobro de los derechos sólo sea posible a partir de su correcta determinación con base en los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, respecto de servicios divisibles en los que pueda existir una relación singularizada entre la administración y el usuario y sea posible determinar la relación costo-beneficio para fijar una cuota igual para quienes reciben un mismo servicio.

70. Ciertamente, precisar en qué grado se beneficia cada individuo por el servicio prestado resulta complicado, por lo que las Legislaturas Locales tienen la obligación de buscar alternativas para costear la prestación de los servicios municipales, con independencia de que, por regla general, los servicios que prestan los Municipios deben sufragarse a partir de los ingresos que recaudan para la satisfacción de las necesidades colectivas.

71. Ahora bien, este Tribunal Pleno no comparte lo señalado por el Congreso del Estado de Guerrero en su informe en el sentido de que, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), último párrafo, de la Constitución Federal, tiene la facultad de fijar los porcentajes y las tarifas que le corresponden a los Municipios por la prestación de los servicios públicos en materia de energía eléctrica, porque al igual que sostuvimos al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2018,²⁵ dicho artículo constitucional regula una cuestión diversa a los derechos por servicios de alumbrado público, pues establece que las entidades federativas tendrán participación –en los términos fijados en la ley federal– en el rendimiento de la contribución especial que el Congreso de la Unión fije a la energía eléctrica, y que las Legislaturas Locales podrán de-

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 18/2018, resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión pública de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



terminar el porcentaje de los ingresos que le corresponderá a los Municipios. Por consiguiente, dicho precepto constitucional prevé una cuestión distinta al del alumbrado público.

72. Finalmente, este Alto Tribunal considera que, en suplencia de la queja,²⁶ deben invalidarse los artículos 103 y 104 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acapulco, porque vulneran el principio de legalidad tributaria.

73. Estas disposiciones establecen literalmente lo siguiente:

Ley Número 638 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez

"Artículo 103. El Ayuntamiento de Acapulco de Juárez tendrá la facultad de concertar con las personas físicas o morales, el monto y las condiciones de pago del derecho de alumbrado público. A los usuarios que se acojan a lo estipulado en este artículo no se les determinará el derecho de alumbrado público conforme a lo estipulado en el artículo 99 y por consiguiente el cobro no se cargará en el recibo de la Comisión Federal de Electricidad."

"Artículo 104. En el caso de servicios de alumbrado público a fraccionamientos o condominios horizontales privados, el Municipio de Acapulco de Juárez, podrá establecer con los colonos o propietarios, un convenio de consumo y mantenimiento cuando el servicio no sea prestado por el Ayuntamiento de Acapulco de Juárez, Guerrero, en donde se establecerán las cuotas y forma de pago."

74. Las normas transcritas permiten que el Ayuntamiento de Acapulco concierte o celebre convenios con las personas físicas o morales en lo relativo

²⁶ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "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."



a los montos y cuotas y las condiciones y formas de pago por el servicio de alumbrado público; esto es, las normas establecen los sujetos obligados y el hecho imponible, pero omiten señalar la base del tributo y la tasa o tarifa que debe aplicarse.

75. El principio tributario de legalidad reconocido en el artículo 31, fracción IV, constitucional establece un mandato para que los Poderes Legislativos establezcan en las leyes todos los elementos esenciales de la contribución, con el fin de que los sujetos obligados conozcan con certeza la forma en que deben cumplir con su obligación de contribuir a los gastos públicos y no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, en tanto que, conforme al derecho de seguridad jurídica, el contribuyente debe saber "a qué atenerse".²⁷

76. En este caso, las normas generan incertidumbre entre los sujetos pasivos respecto del costo del servicio prestado y la cantidad a pagar por el crédito fiscal, en tanto que permiten que el Ayuntamiento de Acapulco convenga con las personas físicas o morales la base del tributo y la tasa o tarifa por el servicio de alumbrado público.

77. Consideraciones similares sostuvimos al resolver las acciones de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, 89/2020 y, de manera reciente, 16/2021 y 10/2021,²⁸ donde invalidamos normas de las leyes de ingresos municipales que facultaban a los Municipios para determinar la base gravable

²⁷ Ver la tesis 1a./J. 139/2012, de rubro: "SEGURIDAD JURÍDICA EN MATERIA TRIBUTARIA. EN QUÉ CONSISTE.". Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo 1, Libro XVI, enero de 2013, página 437, con número de registro digital: 2002649.

²⁸ En la acción de inconstitucionalidad 47/2019 y su acumulada 49/2019, resuelta por el Pleno el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, se invalidó *el artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tlayacapan, Morelos, para el ejercicio fiscal 2019*, porque no establecía en términos monetarios la base gravable del derecho por el servicio de alumbrado público, sino que facultaba al Municipio para que lo determinara dentro de un periodo fijo mediante los convenios celebrados con las dependencias correspondientes.

En la acción de inconstitucionalidad 89/2020, resuelta por el Pleno el veinticuatro de septiembre de dos mil veinte, se invalidaron *los artículos 93 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aguascalientes, 67 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rincón de Romos y 46 de la Ley de Ingresos del Municipio de San Francisco de los Romo, del Estado de Aguascalientes para el ejercicio fiscal 2020*, porque delegaban en las autoridades municipales la determinación de la base gravable y la tasa o tarifa aplicable a los derechos de alumbrado público, en contravención del principio de legalidad tributaria.



y la tasa o tarifa del derecho de alumbrado público, vulnerando el principio de legalidad tributaria.

78. Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 35 de la Ley Número 629 de Ingresos para el Municipio de Chilpancingo de los Bravos; 23 y 24 de la Ley Número 630 de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia; 32 de la Ley Número 631 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón; 23 de la Ley Número 632 de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta; 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104 de la Ley Número 638 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez y, 38, 39 y 40 de la Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios del Estado (Cuautepec), todas ellas para el ejercicio fiscal 2021 en el Estado de Guerrero.

Tema 2. Impuestos adicionales

79. La CNDH afirma que las normas impugnadas establecen un impuesto adicional cuyo objeto grava de manera global todos los pagos de las contribuciones municipales, lo que, desde su perspectiva, contraviene el principio de legalidad, el derecho de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria.

80. Estos conceptos de invalidez son **fundados**. Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 46/2019, 47/2019 y su acumulada 49/2019, 95/2020 y 107/2020,²⁹ este Tribunal Pleno ha determinado de manera reiterada que las

En las acciones de inconstitucionalidad 16/2021 y 10/2021, resueltas por el Pleno en la sesión de treinta de agosto de dos mil veintiuno, se invalidaron *diversas disposiciones de las leyes de ingresos municipales del Estado de Querétaro para el ejercicio fiscal 2021*, porque contravenían los principios de legalidad tributaria y seguridad jurídica, ya que delegaban la determinación de la base gravable y la tasa o cuota por el derecho de alumbrado público en autoridades administrativas, de tal forma que el establecimiento de ciertos elementos esenciales lo hacía una autoridad distinta a la Legislatura Local.

²⁹ Acción de inconstitucionalidad 46/2019, resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión pública de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve. Unanimidad de nueve votos de las y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea (presidente), respecto del considerando sexto, denominado "Las normas impugnadas establecen un impuesto adicional, en violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad y proporcionalidad tributaria". Estas consideraciones fueron reiteradas en las ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2019 y su acumulada 49/2019, 95/2020 y 107/2020.



normas que establecen impuestos adicionales cuyo objeto sea la realización de pagos de impuestos y derechos municipales vulneran el principio de legalidad, el derecho de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria, reconocidos en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

81. En esos precedentes este Alto Tribunal ha seguido en lo fundamental las consideraciones vertidas en la contradicción de tesis 114/2013,³⁰ donde la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia invalidó los artículos 119 a 125 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, porque establecían "*un impuesto adicional a cargo de las personas físicas o morales que realicen pagos de impuestos y derechos municipales*", lo que contravenía el principio de proporcionalidad tributaria.

82. Se sostuvo que un gravamen es proporcional cuando existe congruencia entre el impuesto creado por el Estado y la capacidad contributiva de los causantes, en la medida en que debe pagar más quien tiene una mayor capacidad contributiva y menos quien la tiene en menor proporción.³¹

83. Se señaló que las sobretasas tienen su fundamento en el artículo 115, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal,³² y que son un instrumento tributario que aprovecha la existencia de un nivel impositivo primario –con el que

³⁰ Contradicción de tesis 144/2013, resuelta por unanimidad de votos en la sesión de doce de junio de dos mil trece por la Segunda Sala de la Suprema Corte, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas. De esta contradicción derivó la tesis 2a./J. 126/2013 (10a.), de título y subtítulo: "IMPUESTO ADICIONAL. LOS ARTÍCULOS 119 A 125 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS QUE LO PREVIEN, VIOLAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.". Décima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIV, septiembre de 2013, Tomo 2, página 1288, registro digital: 2004487.

³¹ Se citó la tesis P./J. 10/2003, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. DEBE EXISTIR CONGRUENCIA ENTRE EL TRIBUTO Y LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA DE LOS CAUSANTES.". Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, mayo de 2003, página 144, con número de registro digital: 184291.

³² "Artículo 115. ... IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles."



comparte los mismos elementos esenciales– al que se le aplica un doble porcentaje en la base imponible, pues se pretende recaudar más recursos en un segundo nivel impositivo con el fin de destinarlos a una actividad específica.

84. Se mencionó que al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2008, se distinguió entre las sobretasas y los impuestos adicionales, señalando que las sobretasas participan de los mismos elementos constitutivos del tributo primario, al que sólo se le aplica un doble porcentaje en la base gravable, mientras que en el caso de los impuestos adicionales el objeto imponible es diferente al del impuesto primario.

85. Se determinó que la expresión económica elegida por el legislador de Morelos para diseñar el hecho imponible no reflejaba la capacidad contributiva de los causantes, pues el impuesto adicional tenía por objeto la realización de pagos de los impuestos y los derechos municipales, lo que se corroboraba con el hecho de que la base del tributo se conformaba con el importe de los pagos de las contribuciones, por lo que se estimó que el hecho imponible no giraba en torno a una misma actividad denotativa de capacidad económica que previamente estuviera sujeta a una imposición mediante un impuesto primario, como en el caso de las sobretasas.

86. Así, con base en estas consideraciones que son aplicables al presente caso, procede analizar el contenido de los preceptos impugnados:

Chilpancingo

"Artículo 19. Para el fomento educativo y la asistencia social, se causará un impuesto adicional del 15% sobre los siguientes conceptos:

"I. Impuesto predial

"II. Derechos por servicios catastrales

"III. Derechos por servicios de tránsito y vialidad."

"Artículo 20. Asimismo se causará y se pagará un impuesto adicional del 15% sobre los siguientes conceptos:



"I. Para fomentar la construcción de caminos, todos los predios pagarán el 15% pro caminos sobre el importe del impuesto predial y sobre los derechos por servicios catastrales;

"II. Con objeto de apoyar programas de recuperación del equilibrio ecológico en el Municipio, se pagará el 15% sobre los derechos que prestan las autoridades de tránsito y vialidad municipal a que se refiere el artículo 37 de la presente ley;

"III. Por los derechos de consumo de agua potable a que se refiere el artículo 186, de esta ley, se causará y se pagará un cargo adicional del 15% pro-redes para el mantenimiento, conservación y ampliación de las redes de abastecimiento, excepto para los servicios con tarifa de uso doméstico, este porcentaje adicional será recaudado por la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Chilpancingo de los Bravo, Guerrero; y,

"IV. Adicionalmente al pago de impuestos y de derechos se cobrará un 15% por concepto de contribución estatal excepto, el impuesto predial, de adquisición de inmuebles y servicios catastrales, de tránsito y de agua potable."

Iguala

"Artículo 13. Con fines de fomento educativo y asistencia social, se causará un impuesto adicional del 15% sobre el producto de los siguientes conceptos:

"I. Impuesto predial.

"II. Derechos por servicios catastrales.

"III. Derechos por servicios de tránsito.

"IV. Derechos por los servicios de agua potable."

"Artículo 14. Con el propósito de fomentar la construcción de caminos, se aplicará en las zonas del Municipio en cuestión, un 15% adicional pro-caminos sobre el producto de los conceptos mencionados en las fracciones I y II del artículo 13 de esta ley.

"En aquellas zonas del Municipio consideradas como turísticas, además del 15% pro-educación y asistencia social, se causará adicionalmente un 15% pro-turismo sobre el producto recaudado por los conceptos mencionados en las fracciones I y II del artículo 13 de esta ley.



"Por los derechos de consumo de agua potable establecidos en el presente ordenamiento se causará un impuesto adicional del 15% pro-redes, para el mantenimiento, conservación y ampliación de las redes de abastecimiento del propio servicio, con excepción de las tarifas domésticas, este impuesto adicional será recaudado por las oficinas correspondientes del Municipio, las que rendirán cuentas y concentrarán lo recaudado a la caja general de la Secretaría de Finanzas y Administración Municipal.

"Con el objeto de apoyar el programa de recuperación del equilibrio ecológico forestal del Municipio, se causará y pagará un impuesto adicional del 15%, sobre el monto de los derechos por los servicios prestados por las autoridades de tránsito establecidos en la presente ley, cuya recaudación deberá ser enterada y concentrada a la caja general de la Secretaría de Finanzas y Administración Municipal.

"En el pago de impuestos y derechos, se cobrará adicionalmente el 15% por concepto de contribución estatal, excepto sobre los impuestos predial, adquisición de inmuebles, los derechos por servicios catastrales, por servicios de tránsito y por los servicios de agua potable.

"Para los efectos de este artículo, se consideran zonas turísticas aquellas que se encuentren publicadas en las correspondientes gacetas municipales."

Taxco

"Artículo 18. Con fines de fomento educativo y asistencia social, se causará un impuesto adicional del 15% sobre el producto de los siguientes conceptos:

"I. Impuesto predial.

"II. Derechos por servicios catastrales.

"III. Derechos por servicios de tránsito.

"IV. Derechos por los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales."

"Artículo 19. Con el propósito de fomentar la construcción de caminos, se aplicará en las zonas no turísticas del Municipio en cuestión un 15% adicional pro-caminos sobre el producto de los conceptos mencionados en las fracciones I y II del artículo 18 de esta ley.

"En aquellas zonas del Municipio consideradas como turísticas, además del 15% pro-educación y asistencia social, se causará adicionalmente un 15% pro-turismo sobre el producto recaudado por los conceptos mencionados en las fracciones I y II del artículo 18 de esta ley.



"Por los derechos de consumo de agua potable establecidos en el artículo 26 de este ordenamiento se causará un impuesto adicional del 15% pro-redes, para el mantenimiento, conservación y ampliación de las redes de abastecimiento del propio servicio, con excepción de las tarifas domésticas, este impuesto adicional será recaudado por el organismo operador CAPAT (Comisión de Agua Potable y Alcantarillado de Taxco).

"Con el objeto de apoyar el programa de recuperación del equilibrio ecológico forestal del Municipio, se causará y pagará un impuesto adicional del 10%, sobre el monto de los derechos por los servicios prestados por las autoridades de tránsito establecidos en el artículo 36 de la presente ley, cuya recaudación deberá ser enterada y concentrada a la caja general de la Tesorería.

"En el pago de impuestos y derechos, se cobrará adicionalmente el 15% por concepto de contribución estatal, excepto sobre los impuestos predial, adquisición de inmuebles, los derechos por servicios catastrales, por servicios de tránsito y por los servicios de agua potable.

"Para los efectos de este artículo, se consideran zonas turísticas aquellas que se encuentren publicadas en las correspondientes gacetas municipales y/u otros ordenamientos."

Zihuatanejo

Artículo 11. Con fines de fomento educativo y asistencia social, se causará un impuesto adicional del 15% sobre el producto de los siguientes conceptos:

"I. Impuesto predial.

"II. Derechos por servicios catastrales.

"III. Derechos por servicios de tránsito.

"IV. Derechos por servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales."

Artículo 12. Con el propósito de fomentar la construcción de caminos, se aplicará en las zonas no turísticas del Municipio en cuestión un 15% adicional pro-caminos sobre el producto de los conceptos mencionados en las fracciones I y II del artículo 11 de esta ley.

"En aquellas zonas del Municipio consideradas como turísticas, además del 15% pro-educación y asistencia social, se causará adicionalmente un 15% pro-turismo sobre el producto por los conceptos mencionados en las fracciones I, II y IV del artículo 11 de esta ley.



"Con el objeto de apoyar el programa de recuperación del equilibrio ecológico forestal de los Municipios, se causará y pagará un impuesto adicional del 15% pro-ecología sobre el monto de los derechos, por los servicios prestados por las autoridades de tránsito establecidos en el artículo 26 de la presente ley, cuya recaudación deberá ser enterada y concentrada a la caja general de la tesorería municipal.

"En el pago de impuestos y derechos, se cobrará adicionalmente el 15% por concepto de contribución estatal, excepto sobre el impuesto predial, impuesto sobre adquisición de inmuebles, los derechos por servicios catastrales, por servicios de tránsito y por los servicios de agua potable."

Acapulco

Artículo 22. Se cobrará un impuesto del 15 por ciento por concepto de contribución estatal en el pago de impuestos y derechos, excepto lo referente a:

- "I. Impuesto predial.
- "II. Impuesto sobre adquisición de inmuebles.
- "III. Derechos por servicios catastrales.
- "IV. Policía vial; y,
- "V. Agua potable.

Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero (Cuauhtepc, Guerrero)

Artículo 11. Con fines de fomento educativo y asistencia social, se causará un impuesto adicional del 15% sobre el producto de los siguientes conceptos:

- "I. Impuesto predial
- "II. Derechos por servicios catastrales;
- "III. Derechos por servicios de tránsito; y,
- "IV. Derechos por los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales."



"**Artículo 12.** Con el propósito de fomentar la construcción de caminos, se aplicará en las zonas no turísticas del Municipio en cuestión un 15% adicional pro-caminos sobre el producto de los conceptos mencionados en las fracciones I y II del artículo 11 de esta ley. Y en aquellas zonas del Municipio consideradas como turísticas, además del 15% pro-educación y asistencia social, se causará adicionalmente un 15% pro-turismo sobre el producto recaudado por los productos mencionados en las fracciones I y II del artículo 11 de esta ley. Por los derechos de consumo de agua potable establecidos en el artículo 37 de este ordenamiento, se causará un impuesto adicional del 15% pro-redes, para el mantenimiento, conservación y ampliación de las redes de abastecimiento del propio servicio con excepción de las tarifas domésticas, este impuesto adicional será recaudado por las comisiones de agua potable y alcantarillado de cada Municipio las que rendirán cuentas y concentrarán lo recaudado a la caja general de la Tesorería Municipal; así como también y con el objeto de apoyar el programa de recuperación del equilibrio ecológico forestal de los Municipios, se causará y pagará un impuesto adicional del 15%, sobre el monto de los derechos por los servicios prestados por las autoridades de tránsito establecidos en el artículo 41 de la presente ley, cuya recaudación deberá ser enterada y concentrada a la caja general de la Tesorería Municipal. En el pago de impuestos y derechos, se cobrará adicionalmente el 15% por concepto de contribución estatal, excepto sobre los impuestos predial, adquisición de inmuebles, los derechos por servicios catastrales, por servicios de tránsito y por los servicios de agua potable.

"Para los efectos de este artículo, se consideran zonas turísticas aquellas que se encuentren publicadas en las correspondientes gacetas municipales."

87. Tal como se advierte, las disposiciones transcritas establecen un impuesto adicional a una tasa del 15% sobre el monto, importe o producto del impuesto predial y de los derechos por servicios catastrales, de tránsito, de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y disposición de aguas residuales.

88. Estos preceptos sólo establecen la base y la tasa del impuesto adicional, por lo que es necesario acudir a la Ley Número 492 de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero para conocer la totalidad de los elementos esenciales de la contribución, según lo establecido en las leyes de ingresos municipales.³³ Por

³³ Artículo 3 de la Ley de Ingresos de **Zihuatanejo**: "Las contribuciones que se perciban serán las establecidas por esta ley de conformidad con el objeto, sujeto y base a que se refiere la Ley de Hacienda Municipal en vigor". En idénticos términos se establece en los respectivos artículos 2 de las Leyes de Ingresos de **Taxco** y de **Iguala**.

En el artículo 2 de la Ley Número 639 de Ingresos (**Cuautepec**) se establece que "Las contribuciones que se perciban serán las establecidas por esta Ley de conformidad con el objeto, sujeto, base, tasa o tarifa a que se refiere la Ley Número 492 de Hacienda Municipal del Estado de Guerrero."



ello, no es necesario acudir a la Ley de Hacienda del Estado de Guerrero como propone en su informe el Congreso Local, porque además el objeto de esta ley son los ingresos que le corresponden al Estado³⁴ y no a los Municipios.

89. Así, en lo relativo a los impuestos adicionales, en la Ley de Hacienda Municipal se establece lo siguiente:

Sección cuarta Impuestos adicionales

"Artículo 57. Son objeto de estos impuestos la realización de pagos por concepto de impuesto predial, derechos por servicios catastrales, tránsito, agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales."

"Artículo 58. Son sujetos de estos impuestos quienes realicen los pagos a que se refiere el artículo anterior."

"Artículo 59. La base de estos impuestos será el monto total del pago por los conceptos señalados en el artículo 57 de esta ley."

En el artículo 2, párrafo segundo, de la Ley de Ingresos de **Acapulco** se establece que "Todo lo no previsto por la presente ley, se estará a lo dispuesto por el Código Fiscal Municipal Número 152, reglamentos municipales y de aplicación supletoria las leyes fiscales estatales, federales y jurisprudencias en materia fiscal.". Al respecto, la comisión dictaminadora del Congreso del Estado manifestó en sus conclusiones que decidió eliminar un artículo décimo séptimo transitorio propuesto por el Municipio que expresamente señalaba lo siguiente: "En todo lo no dispuesto por la presente ley, para su interpretación, se estará a lo dispuesto por la Ley de Hacienda Municipal vigente ...", pues consideró que este precepto ya estaba contenido en la propia ley de ingresos municipal. Así, la intención expresa del Municipio fue que la ley de hacienda municipal fungiera como norma supletoria, lo que se corrobora con la lectura integral de la ley de ingresos municipal. Finalmente, en el artículo 3 de la Ley de Ingresos de **Chilpancingo** se establece que "para los efectos de la aplicación de esta ley se entenderá por: ... Ingresos. Todo concepto establecido a favor del Municipio, conforme a la Ley de Hacienda. ... Ley de Hacienda. Ley de Hacienda Municipal Número 492."

³⁴ "Artículo 1. La presente ley es orden público y de interés social. Tiene por objeto regular los impuestos, contribuciones, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y demás ingresos tributarios y no tributarios *que corresponden al Estado*, que estén previstos en esta ley y en las disposiciones fiscales aplicables, para cubrir el gasto público."



"Artículo 60. Los impuestos se causarán conforme a las tasas, porcentajes y tarifas factorizadas que establezca la ley de ingresos de cada Municipio y se pagarán en el mismo acto en que se pague el concepto principal. Si el pago de créditos fiscales se realiza en forma extemporánea estos impuestos causarán recargos conforme a la ley."

90. A partir de lo transcrito se puede concluir que los preceptos impugnados efectivamente establecen un impuesto adicional, cuyos elementos esenciales se desglosan a continuación para una mayor claridad:

Sujetos pasivos	Las personas que realizan el pago.
Objeto del impuesto	<u>La realización de pagos</u> del impuesto predial y de los derechos por servicios catastrales, de tránsito y vialidad, de agua potable, consumo, drenaje y alcantarillado, y de tratamiento, saneamiento y disposición de aguas residuales.
Base gravable	El monto, importe o producto total pagado del impuesto y de los derechos mencionados.
Tasa	Es del 15% sobre la base gravable.
Época de pago	En el mismo acto en que se pague el concepto principal.
Destino de lo recaudado	Para fomento educativo y asistencia social; para la construcción de caminos; para los programas de recuperación del equilibrio ecológico; para ampliar, conservar y mantener las redes de abastecimiento de agua potable (pro-redes); y para las zonas turísticas (pro-turismo).

91. Por tanto, este Tribunal Pleno estima que las disposiciones impugnadas, al prever la existencia de un impuesto adicional cuyo objeto grava la realización de pagos por concepto del impuesto predial y de los derechos por servicios catastrales, de tránsito y vialidad, de agua potable y de alcantarillado, contravienen los derechos de legalidad y de seguridad jurídica y el principio de proporcionalidad tributaria reconocidos en la Constitución Federal.

92. En efecto, el impuesto adicional impugnado busca gravar la realización de pagos del impuesto y de los derechos que realicen los sujetos pasivos, por



lo que su hecho imponible se materializa precisamente al momento de cumplir con esas obligaciones tributarias.

93. De esta forma, las normas impugnadas vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, ya que el impuesto adicional no atiende a la verdadera capacidad contributiva de los causantes, pues la realización de pagos de las contribuciones (del impuesto y de los derechos) no es un aspecto que revele una manifestación de riqueza de las personas.

94. Ahora bien, es preciso aclarar que el impuesto adicional impugnado se refiere a cierto impuesto y a ciertos derechos municipales, por lo que se podría pensar que se trata de una sobretasa de dichas contribuciones, a las que sólo se les aplica un doble porcentaje en la base gravable y con las que comparte los mismos elementos esenciales. No obstante, lo cierto es que este impuesto adicional tiene por objeto gravar el cumplimiento de las obligaciones tributarias mencionadas, lo que se corrobora con el hecho de que la base sobre la cual se calcula el monto del impuesto adicional se conforma con el monto, importe o producto pagado por las contribuciones referidas. Por esta razón, los artículos impugnados lo que prevén es un impuesto adicional y no una sobretasa.

95. Este Tribunal Pleno advierte adicionalmente que las normas impugnadas establecen una "contribución estatal" que, no obstante, se trata en realidad de un impuesto adicional, pues tienen por objeto el pago de los impuestos y los derechos, esto es, tienen como hecho imponible el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Por ende, es evidente que la "contribución estatal" comparte el mismo vicio invalidante que el impuesto adicional impugnado.

96. Además, se observa que esta "contribución estatal" busca gravar de manera global todos los pagos de los impuestos y los derechos, en la medida en que no se circunscribe a una sola contribución, sino que tiene por objeto todos los pagos de las contribuciones, exceptuando el impuesto y los derechos que ya sirvieron de base del impuesto adicional y el impuesto sobre adquisición de inmuebles.

97. Por lo expuesto, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 19 y 20 de la Ley Número 629 de Ingresos para el Municipio de Chilpancingo de



los Bravos; 13 y 14 de la Ley Número 630 de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia; 18 y 19 de la Ley Número 631 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón; 11 y 12 de la Ley Número 632 de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta; 22 de la Ley Número 638 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez y 11 y 12 de la Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios del Estado de Guerrero (Cuautepec), todas para el ejercicio fiscal 2021 en el Estado de Guerrero.

VIII. EFECTOS

98. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 73, en relación con el 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁵ este Tribunal Pleno declara la **invalidez directa** de las siguientes disposiciones:

Derecho por servicio de alumbrado público

99. Los artículos 35 de la Ley Número 629 de Ingresos para el Municipio de Chilpancingo de los Bravos; 23 y 24 de la Ley Número 630 de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia; 32 de la Ley Número 631 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón; 23 de la Ley Número 632 de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta; 98, 99, 100, 101, 102, 103 y 104 de la Ley Número 638 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez; 38,

³⁵ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."
"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

"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."



39 y 40 de la Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios del Estado, todas para el ejercicio fiscal 2021 en el Estado de Guerrero.

Impuestos adicionales

100. Los artículos 19 y 20 de la Ley Número 629 de Ingresos para el Municipio de Chilpancingo de los Bravos; 13 y 14 de la Ley Número 630 de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia; 18 y 19 de la Ley Número 631 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón; 11 y 12 de la Ley Número 632 de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta; 22 de la Ley Número 638 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez y, 11 y 12 de la Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios del Estado, todas para el ejercicio fiscal 2021 en el Estado de Guerrero.

101. Ahora bien, dado que la declaratoria de invalidez recae sobre normas generales de vigencia anual, se vincula al Congreso del Estado de Guerrero para que se abstenga de incurrir en el futuro en los mismos vicios de inconstitucionalidad señalados en la presente ejecutoria.

102. Por otra parte, esta 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.

103. Por último, las presentes declaraciones de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Congreso del Estado de Guerrero.

104. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RESUELVE

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 19, 20 y 35 de la Ley Número 629 de Ingresos para el Municipio de Chilpancingo de los Bravo, 13,



14, 23 y 24 de la Ley Número 630 de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia, 18, 19 y 32 de la Ley Número 631 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, 11, 12 y 23 de la Ley Número 632 de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta, 22 y del 98 al 104 de la Ley Número 638 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez y 11, 12, 38, 39 y 40 de la Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios, todas del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil veinte, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Guerrero y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el apartado VIII de esta determinación.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros 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 de los apartados I, II, III, IV y VI relativos, respectivamente, al trámite, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo



de Larrea, respecto del apartado V, relativo a la legitimación. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose del párrafo sesenta y siete, Ríos Farjat con consideraciones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 1, denominado "Alumbrado público", consistente en declarar la invalidez de los artículos 35 de la Ley Número 629 de Ingresos para el Municipio de Chilpancingo de los Bravo, 23 y 24 de la Ley Número 630 de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia, 32 de la Ley Número 631 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, 23 de la Ley Número 632 de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta, del 98 al 104 de la Ley Número 638 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez y 38, 39 y 40 de la Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios, todas del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil veinte. El Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat con una metodología y consideraciones distintas, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 2, denominado "Impuestos adicionales", consistente en declarar la invalidez de los artículos 19 y 20 de la Ley Número 629 de Ingresos para el Municipio de Chilpancingo de los Bravo, 13 y 14 de la Ley Número 630 de Ingresos para el Municipio de Iguala de la Independencia, 18 y 19 de la Ley Número 631 de Ingresos para el Municipio de Taxco de Alarcón, 11 y 12 de la Ley Número 632 de Ingresos para el Municipio de Zihuatanejo de Azueta, 22 de la Ley Número 638 de Ingresos para el Municipio de Acapulco de Juárez y 11 y 12 de la Ley Número 639 de Ingresos para los Municipios, todas del Estado de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2021, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticinco de diciembre de dos mil veinte.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros 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 VIII, relativo a los efectos, consistente en: 1) vincular al Congreso del Estado a abstenerse de incurrir, en lo futuro, en los mismos vicios de inconstitucionalidad en disposiciones generales de vigencia anual, 2) 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 y 3) 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 Guerrero.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, el primero por haber integrado la Comisión de Receso del primer periodo de sesiones de dos mil veinte y el segundo por haber integrado la Comisión de Receso del segundo periodo de sesiones de dos mil quince.

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

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMPATIBLE CON EL PRINCIPIO *IN DUBIO PRO ACTIONE* ES AQUELLA EN EL SENTIDO DE QUE, EXCEPCIONALMENTE, SI EL ÚLTIMO DÍA DEL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA RELATIVA FUESE INHÁBIL, ÉSTA PODRÁ PRESENTARSE EL PRIMER DÍA HÁBIL SIGUIENTE (ARTÍCULO 60 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

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

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LAS NORMAS IMPUGNADAS (ARTÍCULOS 21 DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE ACAJETE, ACATENO, ACATZINGO, ACTEOPAN, AHUACATLÁN, AHUATLÁN, AHUAZOTEPEC, AHUEHUETITLA, ALBINO ZERTUCHE, ALJOJUCA, ALTEPEXI, AMIXTLÁN, AQUIXTLA, ATEMPAN, ATEXCAL, ATLEQUIZAYAN, ATOYATEMPAN, ATZALA, ATZITZIHUACAN, ATZITZINTLA, AXUTLA, AYOTOXCO DE GUERRERO, CALTEPEC, CAMOCUAUTLA, CAÑADA MORELOS, CAXHUACAN, COATEPEC, COATZINGO, COHETZALA, COHUECAN, CORONANGO, COXCATLÁN, COYOMEAPAN, CUAPIAXTLA DE MADERO, CUATEMPAN, CUAYUCA DE



ANDRADE, CUETZALAN DEL PROGRESO, CUYOACO, CHAPULCO, CHICONCUAUTLA, CHICHQUILA, CHIETLA, CHIGMECATITLÁN, CHILA, CHILA DE LA SAL, CHILCHOTA, CHINANTLA, DOMINGO ARENAS, ELOXOCHITLÁN, EPATLÁN Y ESPERANZA; 34 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AMOZOC; 22 DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CALPAN Y FRANCISCO Z. MENA; 20 DE LAS LEYES DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DE CUAUTINCHÁN Y CHIAUTZINGO Y 19 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CUAUTLANCINGO, TODOS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTE).

VI. ALUMBRADO PÚBLICO. DERECHOS POR ESE SERVICIO QUE TIENEN COMO BASE EL MONTO PAGADO POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (ARTÍCULOS 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AJALPAN; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COYOTEPEC Y 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIGNAUTLA, TODOS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTE).

VII. ALUMBRADO PÚBLICO. COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA REGULAR LOS IMPUESTOS SOBRE EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AJALPAN; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COYOTEPEC Y 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIGNAUTLA, TODOS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 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 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AJALPAN; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COYOTEPEC Y 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIGNAUTLA, TODOS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL 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 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE AJALPAN; 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COYOTEPEC Y 21 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE CHIGNAUTLA, TODOS DEL ESTADO DE PUEBLA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 14/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 18 DE NOVIEMBRE DE 2021. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

Ciudad de México. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de **dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno**.

VISTOS los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 14/2020, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** en contra de diversas disposiciones contenidas en las Leyes de Ingresos Municipales de Puebla para el ejercicio fiscal de dos mil veinte; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—El diecinueve y veinte de diciembre de dos mil diecinueve se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Puebla los decretos mediante los cuales se expidieron las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acateno, Acatzingo, Acteopan, Ahuacatlán, Ahuatlán, Ahuazotepec, Ahuehuetitla, Ajalpan, Albino Zertuche, Aljojuca, Altepexi, Amixtlán, Amozoc, Aquixtla, Atempan, Atexcal, Atlequizayan, Atoyatempan, Atzala, Atzitzihuacan, Atzitzintla, Axutla, Ayotoxco de Guerrero, Calpan, Caltepec, Camocuautla, Cañada Morelos, Caxhuacan, Coatepec, Coatzingo, Cohetzala, Cohuecan, Coronango, Coxcatlán, Coyomeapan, Coyotepec, Cuapiaxtla de Madero, Cuautempan, Cuautinchán, Cuautlancingo, Cuayuca de Andrade, Cuetzalan del Progreso, Cuyoaco, Chapulco, Chiantzingo, Chiconcuautla, Chichiquila, Chietla, Chigmecatitlán, Chignautla, Chila, Chila de la Sal, Chilchotla, Chinantla, Domingo Arenas, Eloxochitlán, Epatlán, Esperanza y Francisco Z. Mena, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

2. SEGUNDO.—En contra de lo anterior, el veinte de enero de dos mil veinte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitu-



cionalidad en la que desarrolló un concepto de invalidez en el cual se inconformó en contra de los derechos por el servicio de alumbrado público. En síntesis, expuso:

a) Que los artículos que prevén un derecho por la prestación del servicio de alumbrado público, en realidad, imponen un impuesto sobre consumo de energía eléctrica, cuyo gravamen corresponde al Congreso de la Unión, pues se toma como base el consumo de energía eléctrica de cada usuario.

b) Que lo anterior vulnera el derecho de seguridad jurídica y los principios de legalidad y proporcionalidad tributarias, porque la base gravable está relacionada con un hecho imponible que no corresponde a una actividad del Estado por concepto del servicio de alumbrado público, a saber, el consumo de energía eléctrica. Esto es, no se paga por la prestación del servicio otorgado, sino por el consumo de energía eléctrica: a mayor consumo de dicha energía la base gravable aumenta y, por ende, crece el pago del tributo.

c) Que, si bien el artículo 115 de la Constitución Federal prevé que el Municipio tendrá a su cargo el servicio de alumbrado público, ello no implica una habilitación para cobrar impuestos por el consumo de energía eléctrica.

d) Que lo anterior afecta a los gobernados, al ver su esfera jurídica vulnerada por una autoridad que no está facultada para ello.

e) Que, de declararse la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, se deberán extender los efectos a las diversas relacionadas, particularmente al artículo 59 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla, ya que está vinculado con los preceptos reclamados.¹

¹ **Artículo 59.** Es base de estos derechos, el gasto total que implique al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, el cual se obtiene de la suma de los siguientes conceptos:

"I = Gasto que representa para el Municipio la instalación de infraestructura del alumbrado público.

"M = Gasto que representa para el Municipio el mantenimiento y conservación del alumbrado público.

"S = Sueldos del personal encargado de realizar las tareas inherentes a la prestación del mismo.

"R = Constitución de una reserva razonable para la reposición, mejoramiento y en su caso, expansión del servicio.

"C = Gasto que representa para el Municipio el suministro de energía eléctrica para la prestación del servicio público a que se refiere este capítulo.



3. TERCERO.—En la demanda se señalaron como preceptos constitucionales violados los artículos 1o., 14, 16 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y; 2 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

4. CUARTO.—El veintiséis de febrero de dos mil veinte, el Poder Legislativo del Estado de Puebla rindió su informe.² Se posicionó por la improcedencia del asunto y, en el fondo, defendió la constitucionalidad de las normas. En síntesis, expuso:

a) Respetto de la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad:

- Que la demanda se presentó fuera del plazo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal,³ esto es, después de los treinta días naturales siguientes a la publicación de las normas impugnadas.

- Que el hecho de que el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia prevea que: *si el último día del plazo referido es inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente*, es insuficiente para considerar oportuna la presentación de la demanda, pues la Constitución Federal no autoriza dicha extensión del plazo, por lo que debe prevalecer la supremacía del Texto Constitucional y, por ende, el cómputo de los treinta días no puede extenderse al

"El Municipio cuando así lo determine la autoridad municipal que corresponda, subsidiará totalmente el costo de los conceptos I, M, S y R antes definidos. Para el cálculo de estos derechos, el Municipio trasladará a los usuarios del servicio, parte del concepto C, recuperando únicamente la cantidad que resulte de aplicar las tasas a que se refiere la Ley de Ingresos del Municipio, al importe facturado a los usuarios registrados ante el organismo público descentralizado federal que presta el servicio de energía eléctrica.

"El Municipio podrá celebrar convenio con el organismo público descentralizado federal citado, a fin de que realice el cobro de los derechos a que se refiere este capítulo."

² Por conducto del director general de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos.

³ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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



primer día hábil siguiente en aquellos supuestos en que el último día del plazo sea inhábil.⁴

- Que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no está legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad contra normas en materia fiscal, pues la obligación de contribuir con los gastos públicos no constituye un derecho humano.

b) Respetto de los derechos de alumbrado público:

- Que no tiene razón la accionante, pues las normas impugnadas tienen fundamento en lo ordenado en el artículo 115, fracciones III, inciso b), y IV, inciso c), de la Constitución Federal, que establece que los Municipios tienen a su cargo los servicios públicos de alumbrado público, para cuya prestación se requieren recursos económicos, y que corresponde al Congreso Local establecer los derechos respectivos.⁵

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

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

⁵ **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. ...

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."



- Que, en todo caso, se trata de un conflicto entre normas de la misma jerarquía, esto es, entre el referido artículo 115 y los diversos 14 y 16 constitucionales.

5. QUINTO.—El mismo veintiséis de febrero de dos mil veinte, el gobernador del Estado de Puebla rindió su informe.⁶ Manifestó que las normas son constitucionales porque cuenta con atribuciones para promulgar, ordenar la publicación y sancionar las leyes impugnadas; respecto del contenido de dichas disposiciones, expuso, en síntesis:

a) Que las normas impugnadas cumplen los requisitos constitucionales que toda ley fiscal debe poseer para tener efectos generales, en virtud de que el servicio de alumbrado público, además de ser una contribución especial que coadyuva a la eficacia y mejora de la distribución de energía eléctrica, se rige bajo las disposiciones del Municipio Libre previstas en el artículo 115, fracción III, inciso b), constitucional.

b) Que las disposiciones impugnadas no vulneran el principio de proporcionalidad tributaria, ya que la causación de derechos tiene por objeto sufragar los servicios públicos que otorga el Estado, por lo que nada tiene que ver la capacidad contributiva de los gobernados.

c) Que las disposiciones impugnadas no vulneran el principio de equidad tributaria, pues prevén que todo aquel que se ubique en el supuesto de recibir el servicio de alumbrado público será causante del derecho respectivo.

6. SEXTO.—El fiscal general de la República no formuló pedimento ni la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal manifestó su opinión en el presente asunto.

7. SÉPTIMO.—Tras el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de treinta y uno de julio de dos mil veinte se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución.

8. OCTAVO.—El veintitrés de noviembre de dos mil veinte, la Secretaría General de Acuerdos circuló el proyecto de resolución del presente asunto en el que se analizaba la constitucionalidad de los artículos impugnados. No obs-

⁶ Por conducto del consejero jurídico del gobernador del Estado de Puebla.



tante, en virtud de las cargas de trabajo del Tribunal Pleno, dicho proyecto de sentencia no pudo ser discutido antes del quince de diciembre de dos mil veinte, fecha en la que se clausuró el segundo periodo ordinario de sesiones. En consecuencia, mediante oficio de cuatro de enero de dos mil veintiuno, el proyecto se retiró de la lista del Tribunal Pleno con la finalidad de analizar los impactos de la conclusión del ejercicio fiscal.

9. NOVENO.—Con fundamento en la facultad prevista en el artículo 35 de la ley reglamentaria, la Ministra instructora requirió al Congreso del Estado de Puebla para que informara si las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ajalpan, Coyotepec y Chignautla para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno fueron aprobadas o no, y si, en el caso de no haber sido aprobadas, continúan vigentes las del ejercicio fiscal de dos mil veinte.

10. DÉCIMO.—Mediante el oficio **DGAJEPL/CAJC/536/2021**, recibido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de julio de dos mil veintiuno, la delegada del Poder Legislativo del Estado de Puebla informó que las iniciativas de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ajalpan, Coyotepec y Chignautla para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno no cumplieron con los requisitos legales y, por tanto, no fueron aprobadas. Además, anexó al oficio copias certificadas de los oficios **CHPM/172/2020**, **CHPM/173/2020** y **CHPM/175/2020**, por los que el presidente de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal del Congreso del Estado de Puebla informó a los referidos Municipios que no fue posible analizar y estudiar las iniciativas al no haber sido presentadas en tiempo y forma y que, por tanto, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno deberán sujetarse a lo dispuesto por el artículo primero transitorio de las leyes de ingresos vigentes para el ejercicio fiscal inmediato anterior.⁷

CONSIDERANDO:

11. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de incons-

⁷ El artículo es idéntico en las Leyes de Ingresos Municipales de los Municipios de Ajalpan, Chignautla y Coyotepec para el ejercicio fiscal dos mil veinte:

Transitorio primero. "La presente ley deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado y regirá del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, o hasta en tanto entre en vigor la que regirá para el siguiente ejercicio fiscal."



titudinalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada,⁸ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos planteó la posible contradicción entre normas de rango constitucional y decretos que expiden diversas Leyes de Ingresos del Estado de Puebla.⁹

12. SEGUNDO.—Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial; si el último día del plazo es inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.¹⁰

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

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

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

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

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."

⁹ Vigente a la fecha de la promoción del presente asunto, en términos del artículo quinto transitorio del *"Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno:"

"Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

¹⁰ **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



13. En ese sentido, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el diecinueve y el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, por lo que el plazo de treinta días naturales transcurrió del viernes veinte de diciembre del mismo año al sábado dieciocho de enero de dos mil veinte y del sábado veintiuno de diciembre de dos mil diecinueve al domingo diecinueve de enero de dos mil veinte; al ser estos días inhábiles, el plazo para presentar la acción concluyó el lunes veinte de enero siguiente.

14. Consecuentemente, dado que la acción de inconstitucionalidad se promovió ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el mismo veinte de enero de dos mil veinte, resulta evidente que su presentación es oportuna.

15. No pasa inadvertido que el Poder Legislativo, en su informe, alega que la demanda es extemporánea porque el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal no autoriza (*como lo hace el diverso 60 de la ley reglamentaria*) la extensión del plazo de treinta días al siguiente día hábil, en los casos en que el último día es inhábil.¹¹

16. No obstante, el citado argumento es infundado porque, contrario a lo que sugiere el Poder Legislativo, el hecho de que sólo la norma secundaria prevea que el plazo referido se extenderá al día hábil siguiente cuando éste finalice en día inhábil no implica una contradicción entre la ley reglamentaria y la Constitución Federal, pues de la última no se advierte una prohibición para extender el plazo referido. De ahí que la disposición reglamentaria simplemente constituya una regulación más precisa respecto a la forma en que se debe computar el plazo en este medio de defensa.

publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

¹¹ "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:"



17. Por ende, al haberse presentado la demanda de la acción de inconstitucionalidad dentro del plazo previsto en la normativa aplicable, es claro que ésta resulta oportuna.

18. TERCERO.—**Legitimación.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone, en lo que interesa, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas federales o de las entidades federativas que considere que vulneran derechos humanos.¹²

19. En ese sentido, se advierte que la demanda fue presentada por la maestra María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,¹³ lo que acredita con la copia certificada del acuerdo de designación expedido por el Senado de la República.

20. Cabe destacar que la promovente argumenta que las disposiciones reclamadas de las Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal de dos mil veinte son violatorias del derecho a la seguridad jurídica, así como de los principios de legalidad y proporcionalidad tributarias.

21. Por tanto, este Tribunal Pleno concluye que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada para ello. Sin que sea impedimento

¹² **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."

¹³ Las atribuciones de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de texto:

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."



a lo anterior que el Poder Legislativo de Puebla en su informe alegue que la promovente carece de legitimación para impugnar disposiciones de carácter tributario, pues de la normativa aplicable no se advierte dicha limitante.

22. En efecto, el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional sólo establece, como condición para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que se denuncie la inconstitucionalidad de leyes federales o locales que vulneren los derechos humanos tutelados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea Parte. De ahí que, como se adelantó, dicha Comisión está legitimada para impugnar normas de carácter tributario mientras alegue la violación a un derecho humano, como ocurre en el caso, pues la promovente afirma que las normas impugnadas vulneran los derechos de legalidad y seguridad jurídica, así como el principio de proporcionalidad tributaria.¹⁴

23. Aunado a lo anterior, se destaca que la promovente sustenta la inconstitucionalidad de las normas impugnadas sobre la base de que existe una invasión competencial de una autoridad legislativa local a una federal en materia contributiva. Tales cuestiones son justiciables a través de este medio de defensa, pues las normas emitidas por autoridades incompetentes podrían implicar una violación al artículo 16 constitucional.¹⁵

24. CUARTO.—Precisión de las normas impugnadas. Del escrito de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se advierte que las normas impugnadas son las siguientes:

¹⁴ Dicho criterio ha sido sostenido por el Tribunal Pleno en diversas acciones de inconstitucionalidad, recientemente, en la 97/2020, resuelta el veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

¹⁵ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN ORGANISMO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN LA DEMANDA RESPECTIVA PUEDEN PLANTEARSE VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y, POR ENDE, LA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DE UNA LEY POR CONTRAVENIR LO ESTABLECIDO EN UN TRATADO INTERNACIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 10 DE JUNIO DE 2011)". Jurisprudencia P./J. 31/2011, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 870, registro digital: 161410, unanimidad de votos en relación con el criterio contenido en esta tesis.



1) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acajete, para el ejercicio fiscal 2020.

2) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acateno, para el ejercicio fiscal 2020.

3) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acatzingo, para el ejercicio fiscal 2020.

4) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Acteopan, para el ejercicio fiscal 2020.

5) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahuacatlán, para el ejercicio fiscal 2020.

6) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahuatlán, para el ejercicio fiscal 2020.

7) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahuazotepec, para el ejercicio fiscal 2020.

8) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ahuehuetitla, para el ejercicio fiscal 2020.

9) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ajalpan, para el ejercicio fiscal 2020.

10) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Albino Zertuche, para el ejercicio fiscal 2020.

11) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aljojuca, para el ejercicio fiscal 2020.

12) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Altepexi, para el ejercicio fiscal 2020.

13) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amixtlán, para el ejercicio fiscal 2020.



14) Artículo 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amozoc, para el ejercicio fiscal 2020.

15) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Aquixtla, para el ejercicio fiscal 2020.

16) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atempan, para el ejercicio fiscal 2020.

17) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atexcal, para el ejercicio fiscal 2020.

18) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atlequizayan, para el ejercicio fiscal 2020.

19) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atoyatempan, para el ejercicio fiscal 2020.

20) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atzala, para el ejercicio fiscal 2020.

21) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atzitzihuacan, para el ejercicio fiscal 2020.

22) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Atzitzintla, para el ejercicio fiscal 2020.

23) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Axutla, para el ejercicio fiscal 2020.

24) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ayotoxco de Guerrero, para el ejercicio fiscal 2020.

25) Artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Calpan, para el ejercicio fiscal 2020.

26) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Caltepec, para el ejercicio fiscal 2020.



27) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Camocuautla, para el ejercicio fiscal 2020.

28) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cañada Morelos, para el ejercicio fiscal 2020.

29) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Caxhuacan, para el ejercicio fiscal 2020.

30) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatepec, para el ejercicio fiscal 2020.

31) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coatzingo, para el ejercicio fiscal 2020.

32) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cohetzala, para el ejercicio fiscal 2020.

33) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cohuecan, para el ejercicio fiscal 2020.

34) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coronango, para el ejercicio fiscal 2020.

35) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coxcatlán, para el ejercicio fiscal 2020.

36) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coyomeapan, para el ejercicio fiscal 2020.

37) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coyotepec, para el ejercicio fiscal 2020.

38) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuapiaxtla de Madero, para el ejercicio fiscal 2020.

39) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautempan, para el ejercicio fiscal 2020.



40) Artículo 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautinchán, para el ejercicio fiscal 2020.

41) Artículo 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautlancingo, para el ejercicio fiscal 2020.

42) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuayuca de Andrade, para el ejercicio fiscal 2020.

43) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuetzalan del Progreso, para el ejercicio fiscal 2020.

44) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuyoaco, para el ejercicio fiscal 2020.

45) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chapulco, para el ejercicio fiscal 2020.

46) Artículo 20 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiautzingo, para el ejercicio fiscal 2020.

47) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chiconcuautla, para el ejercicio fiscal 2020.

48) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chichiquila, para el ejercicio fiscal 2020.

49) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chietla, para el ejercicio fiscal 2020.

50) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chigmecatitlán, para el ejercicio fiscal 2020.

51) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignautla, para el ejercicio fiscal 2020.



52) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chila, para el ejercicio fiscal 2020.

53) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chila de la Sal, para el ejercicio fiscal 2020.

54) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chilchotla, para el ejercicio fiscal 2020.

55) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chinantla, para el ejercicio fiscal 2020.

56) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Domingo Arenas, para el ejercicio fiscal 2020.

57) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Eloxochitlán, para el ejercicio fiscal 2020.

58) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Epatlán, para el ejercicio fiscal 2020.

59) Artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Esperanza, para el ejercicio fiscal 2020.

60) Artículo 22 de la Ley de Ingresos del Municipio de Francisco Z. Mena, para el ejercicio fiscal 2020.

25. QUINTO.—Causas de improcedencia y sobreseimiento. En virtud de que las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, se realizará el examen de los aspectos de procedencia hechos valer.

26. El Poder Legislativo del Estado de Puebla planteó la causal de improcedencia relativa a que el escrito de demanda se presentó de forma extemporánea. Como se expuso párrafos atrás, tal planteamiento se desestima porque la



demanda se presentó dentro del plazo de treinta días que prevé el artículo 60 de la ley reglamentaria.

27. Por otra parte, el Poder Legislativo estatal alega la falta de legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de normas de carácter fiscal, pues considera que la obligación de contribuir con los gastos de la Federación, Estados y Municipios no es técnicamente un derecho humano.

28. Dicho planteamiento ya fue analizado en el apartado de legitimación, en el que se determinó que la promovente está facultada para promover la presente acción de inconstitucionalidad, por lo que se debe desestimar lo argumentado por el Poder Legislativo.

29. Por último, este Tribunal Pleno advierte que respecto de todas las normas impugnadas, con excepción de las contenidas en las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ajalpan, Chignautla y Coyotepec, con la conclusión del ejercicio fiscal y la aprobación de las leyes de ingresos correspondientes para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, sobrevino la improcedencia de la acción de inconstitucionalidad por cesación de efectos, en términos del artículo 19, fracción V, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad en términos de los artículos 59 y 65, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁶

30. De dicho artículo se desprende que las controversias constitucionales son improcedentes cuando han cesado los efectos de la norma general o el acto impugnado, esto es, cuando hayan dejado de surtir efectos jurídicos. Tratán-

¹⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

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

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

"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."



dose de acciones de inconstitucionalidad, es posible afirmar que la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, antes citado, 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.

31. A diferencia del resto de las normas, cuya vigencia no se agota con su aplicación y sus efectos se prolongan en el tiempo, siempre y cuando no sean reformadas, derogadas o abrogadas a través del mismo procedimiento llevado a cabo para su creación, las normas contenidas en las leyes de ingresos y de egresos están sujetas al **principio de anualidad**, de acuerdo con el cual su vigencia concluye con el ejercicio fiscal que regulan.

32. Este principio es aplicable a las leyes de ingresos y a los presupuestos de egresos de las entidades federativas, incluidas las leyes de ingresos municipales, de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y con las Constituciones Locales, que regulan los procedimientos relativos.¹⁷

33. Así, en el Estado de Puebla, de conformidad con el artículo 50 de la Constitución Local, el Congreso tendrá cada "año legislativo" tres periodos de sesiones ordinarias, y que en el primero, que comienza el día quince de cada septiembre y termina el quince de diciembre de cada año calendario, se ocupará de estudiar, discutir y aprobar la Ley de Ingresos del Estado y de cada Municipio que habrán de entrar en vigor al año siguiente, así como de las zonas catastrales y

¹⁷ **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

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

"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."



las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria. Para ello, el Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos remitirán las iniciativas correspondientes a más tardar el quince de noviembre del ejercicio previo a su vigencia.¹⁸

34. Ahora, la propia Constitución Local prevé una excepción a la regla señalada en el párrafo anterior. En el párrafo final de la fracción I del referido artículo 50 se señala que, si al iniciar el ejercicio fiscal no han sido aprobadas la ley de ingresos del Estado y la ley de egresos, alguna de ellas, o alguna de las leyes de ingresos municipales, **provisionalmente seguirán vigentes las correspondientes al ejercicio anterior, hasta que el Congreso apruebe las nuevas.**¹⁹

¹⁸ **Artículo 50.** El Congreso tendrá cada año legislativo tres periodos de sesiones ordinarias, en la forma siguiente:

"I. El primero comenzará el día quince de septiembre y terminará el quince de diciembre y se ocupará de estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley, decreto o acuerdo que se presenten y resolver los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución. Además, se avocará al estudio, la discusión y la aprobación de la Ley de Ingresos del Estado y de cada Municipio, que habrán de entrar en vigor al año siguiente, así como de las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, las que se elaborarán y enviarán en términos de la legislación secundaria.

"El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos a través de aquél, remitirán sus propias iniciativas de ley de ingresos a más tardar el quince de noviembre del ejercicio previo a su vigencia; a su vez, en la misma fecha, el Ejecutivo en forma exclusiva deberá enviar la iniciativa de ley de egresos del Estado. En el caso de los Ayuntamientos, deberán remitir, para su análisis y aprobación, junto con su iniciativa de ley de ingresos, las zonas catastrales y las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

"Una vez que sea aprobada la ley de ingresos del Estado, el Congreso examinará, discutirá y aprobará la ley de egresos del Estado, que habrá de regir en el ejercicio siguiente, y en su caso, examinará, discutirá y aprobará los presupuestos multianuales que el Ejecutivo proponga establecer en la iniciativa respectiva, destinados a la ejecución de inversiones públicas productivas y otras. Los requisitos y formalidades que el Gobierno del Estado debe observar para asumir obligaciones de pago destinadas a la realización de éstas deben establecerse en la ley secundaria. ..."

¹⁹ **Artículo 50.**

"I. ...

"Si al iniciar el ejercicio fiscal no han sido aprobadas la Ley de Ingresos del Estado y la Ley de Egresos, o únicamente esta última, o las Leyes de Ingresos de cada Municipio, seguirán vigentes las leyes correspondientes al ejercicio anterior, mismas que serán aplicables provisionalmente, hasta en tanto el Congreso emita las aprobaciones respectivas, sin que para éstas medie receso de éste. El Congreso, hasta en tanto no sea aprobada la Ley de Egresos del Estado, en la legislación secundaria, establecerá las obligaciones del Poder Ejecutivo para garantizar la generalidad, permanencia y continuidad de los servicios públicos, la satisfacción de las necesidades básicas de la población, los derechos de terceros, y evitar generar cargas financieras al Estado."



35. En el caso, las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acateno, Acatzingo, Acteopan, Ahuacatlán, Ahuatlán, Ahuazotepec, Ahuehuetitla, Albino Zertuche, Aljojuca, Altepexi, Amixtlán, Amozoc, Aquixtla, Atempán, Atexcal, Atlequizayan, Atoyatempan, Atzala, Atzitzihuacan, Atzitzintla, Axutla, Ayotoxco de Guerrero, Calpan, Caltepec, Camocuautla, Cañada Morelos, Caxhuacan, Coatepec, Coatzingo, Cohetzala, Cohuecan, Coronango, Coxcatlán, Coyomeapan, Cuapiaxtla de Madero, Cuautempan, Cuautinchán, Cuautlancingo, Cuayuca de Andrade, Cuetzalan del Progreso, Cuyoaco, Chapulco, Chiautzingo, Chiconcuautla, Chichiquila, Chietla, Chigmeacatlán, Chila, Chila de la Sal, Chilchotla, Chinantla, Domingo Arenas, Eloxochitlán, Epatlán, Esperanza y Francisco Z. Mena, todos del Estado de Puebla, impugnadas, prevén los ingresos que durante el ejercicio fiscal de dos mil veinte, comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, percibieron los referidos Municipios o hasta que se aprobaron las leyes de ingresos para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.²⁰

36. Las leyes de ingresos municipales respectivas para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el veintiuno y el veintidós de diciembre de dos mil veinte,²¹ las cuales, de conformidad

²⁰ Se cita como ejemplo el artículo 1 de la **Ley de Ingresos del Municipio de Acajete, Puebla, para el ejercicio fiscal 2020**, cuyo contenido es el siguiente:

"Artículo 1o. En el ejercicio fiscal comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, el Municipio de Acajete, Puebla, percibirá los ingresos provenientes de los siguientes conceptos y en las cantidades estimadas que a continuación se señalan: ..."

Artículos transitorios

"Primero. La presente ley deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado y regirá del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, o hasta en tanto entre en vigor la que regirá para el siguiente ejercicio fiscal."

²¹ Las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acateno, Acatzingo, Acteopan, Ahuacatlán, Ahuatlán, Ahuazotepec, Ahuehuetitla, Albino Zertuche, Aljojuca, Altepexi, Amixtlán, Amozoc, Aquixtla, Atempán, Atexcal, Atlequizayan, Atoyatempan, Atzala, Atzitzihuacan, Atzitzintla, Axutla, Ayotoxco de Guerrero, Calpan, Caltepec, Camocuautla, Cañada Morelos, Caxhuacan y Coatepec, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno **se publicaron el veintiuno de diciembre de dos mil veinte**. Las de los Municipios de Coatzingo, Cohetzala, Cohuecan, Coronango, Coxcatlán, Coyomeapan, Cuapiaxtla de Madero, Cuautempan, Cuautinchán, Cuautlancingo, Cuayuca de Andrade, Cuetzalan del Progreso, Cuyoaco, Chapulco, Chiautzingo, Chiconcuautla, Chichiquila, Chietla, Chigmeacatlán, Chila, Chila de la Sal, Chilchotla, Chinantla, Domingo Arenas, Eloxochitlán, Epatlán, Esperanza y Francisco Z. Mena al día siguiente, esto es, **el veintidós de diciembre de dos mil veinte**.



con el artículo primero transitorio (similar en todas), entraron en vigor el primero de enero del presente año.²²

37. De esta forma, resulta evidente para este Tribunal Pleno que los efectos de las normas impugnadas, al ser aplicables para el ejercicio fiscal 2020 y al haberse aprobado y publicado las leyes de ingresos para el ejercicio fiscal subsecuente, cesaron cuando concluyó la vigencia de las leyes en las que están contenidas, esto es, el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

38. En estas condiciones, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;²³ sin que en el caso, pudieran darse efectos retroactivos a la determinación que en el fondo pudiera adoptarse, al no tratarse de normas de naturaleza penal, en términos del artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia.²⁴

39. Resulta aplicable por analogía la tesis P./J. 9/2004,²⁵ de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y

²² Se cita como ejemplo el artículo 1 de la **Ley de Ingresos del Municipio de Acajete, Puebla, para el ejercicio fiscal 2021**, cuyo contenido es el siguiente:

Transitorio primero. "La presente ley deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado y regirá del primero de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, o hasta en tanto entre en vigor la que regirá para el siguiente ejercicio fiscal."

²³ **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."

²⁴ **Artículo 45.** Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 6/2003 y su acumulada 8/2003. Diputados federales integrantes de la Quincuagésima Octava Legislatura del Congreso de la Unión y procurador general de la República. 6 de enero de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.



DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS. De lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y con el Presupuesto de Egresos de la Federación rige el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar la Federación durante un ejercicio fiscal, así como la forma en que aquéllos han de aplicarse, con el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el hecho de que el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de egresos de la Federación, en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar en el año siguiente, para cubrir el presupuesto de egresos, aunado a que en la propia ley de ingresos se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto. En consecuencia, si la ley de ingresos y el presupuesto de egresos tienen vigencia anual y ésta concluyó, resulta indudable que no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación, y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en ese medio de control constitucional no tiene efectos retroactivos. Por tanto, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción V, 59 y 65, todos de la mencionada ley reglamentaria."

40. Como ya se adelantó, dichas consideraciones y conclusiones no resultan aplicables respecto de las normas impugnadas de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ajalpan, Coyotepec y Chignautla, para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.

41. Del acta de la sesión de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal del Congreso de Puebla, celebrada el veintisiete de noviembre y concluida hasta el once de diciembre de dos mil veinte, y, en lo particular, del punto diez del



orden de día, consta que los Municipios de Coyotepec, Chignautla y Ajalpan²⁶ no cumplieron con los requisitos previstos en la ley orgánica municipal y que, por tanto, la comisión no aprobó sus leyes de ingresos y les aplicó las del ejercicio fiscal de dos mil veinte.²⁷

42. Luego, en términos del último párrafo de la fracción I del artículo 50 de la Constitución del Estado y de su régimen transitorio, las normas impugnadas no han cesado en sus efectos debido a que mantienen su vigencia y, por tanto, al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio, deben ser materia del estudio de fondo.

43. Lo anterior fue confirmado por el propio Congreso del Estado de Puebla, el cual, mediante el oficio **DGAJEPL/CAJC/536/2021**, recibido en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de julio de dos mil veintiuno, informó que las iniciativas de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ajalpan, Coyotepec y Chignautla para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno no cumplieron con los requisitos legales y, por tanto, no fueron aprobadas. Además, anexó al oficio copias certificadas de los oficios **CHPM/172/2020**, **CHPM/173/2020** y **CHPM/175/2020**, por los que el presidente de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal del Congreso del Estado de Puebla informó a los referidos Municipios que no fue posible analizar y estudiar las iniciativa al no haber sido presentadas en tiempo y forma y que, por tanto, para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno deberán sujetarse a lo dispuesto por el artículo primero transitorio de las leyes de ingresos vigentes para el ejercicio fiscal inmediato anterior.

44. SEXTO.—Estudio de fondo. En el único concepto de invalidez, la promovente hace valer la inconstitucionalidad de los artículos que prevén el cobro por el servicio de alumbrado público al considerar que las cuotas ahí previstas

²⁶ Cabe aclarar que, en la misma sesión, las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acatlán, Rafael Lara y Grajales, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno tampoco fueron aprobadas; no obstante, ello no trasciende en este asunto porque las leyes de ingresos de esos Municipios para el ejercicio fiscal de dos mil veinte no fueron impugnadas.

²⁷ Documento consultable en la siguiente liga: [Hacienda y Patrimonio Municipal | H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla LX Legislatura \(congresopuebla.gob.mx\)](https://congresopuebla.gob.mx)



no tienen la naturaleza jurídica de derechos, sino de impuestos al consumo de energía eléctrica, cuya regulación corresponde al Congreso de la Unión. Lo anterior, pues se toma como base el consumo de energía eléctrica.

45. El argumento sintetizado resulta **fundado**. Las normas impugnadas son del contenido siguiente:

Derechos por alumbrado público

Ley de Ingresos del Municipio de Ajalpan, Puebla, para el ejercicio fiscal 2020

"**Artículo 21.** Los derechos por los servicios de alumbrado público se causarán anualmente y se pagarán bimestralmente, aplicándole a la base a que se refiere la Ley de Hacienda Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla las tasas siguientes:

- | | |
|---|------|
| "a) Usuarios de la tarifa 1, 2 y 3. | 6.5% |
| "b) Usuarios de la tarifa OM, HM, HS y HSL. | 2%." |

Ley de Ingresos del Municipio de Coyotepec, Puebla, para el ejercicio fiscal 2020

"**Artículo 21.** Los derechos por los servicios de alumbrado público se causarán anualmente y se pagarán bimestralmente, aplicándole a la base a que se refiere la Ley de Hacienda Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla, las tasas siguientes:

- | | |
|---|------|
| "a) Usuarios de la tarifa 1, 2 y 3. | 6.5% |
| "b) Usuarios de la tarifa OM, HM, HS y HSL. | 2%." |

Ley de Ingresos del Municipio de Chignautla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2020

"**Artículo 21.** Los derechos por los servicios de alumbrado público se causarán anualmente y pagarán bimestralmente, aplicándole a la base a que se refiere la Ley de Hacienda Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla, las tasas siguientes:

- | | |
|---|------|
| "a) Usuarios de la tarifa 1, 2 y 3. | 6.5% |
| "b) Usuarios de la tarifa OM, HM, HS y HSL. | 2%." |

46. De lo anterior se advierte que las normas impugnadas imponen a los usuarios del servicio de energía eléctrica el deber de pagar un derecho por el servicio de alumbrado público, el cual se calculará aplicándose un porcentaje a la tarifa que les corresponda según su consumo.



47. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en reiteradas ocasiones ha declarado la invalidez de normas como las que se impugnan en este asunto, al analizar distintas leyes estatales de ingresos que gravaban el consumo de energía eléctrica, concretamente, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 23/2005,²⁸ 21/2012, 22/2012,²⁹ 7/2013,³⁰ 8/2013, 9/2013,³¹ 18/2018, 27/2018,³² 20/2019,³³ 28/2019³⁴ y, más recientemente, en las diversas 97/2020, 20/2020, 96/2020 y 101/2020,³⁵ esta última también del Estado de Puebla.

48. En efecto, la actual integración de este Tribunal Pleno, al resolver la acción 97/2020, en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte, declaró la invalidez de diversas normas contenidas en Leyes de Ingresos Municipales.

²⁸ Resuelta en sesión de veintisiete de octubre de dos mil cinco, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente en funciones Díaz Romero.

²⁹ Resueltas en sesión de veintiocho de mayo de dos mil doce, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Silva Meza.

³⁰ Resuelta en sesión de ocho de agosto de dos mil trece, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

³¹ Resueltas en sesión de ocho de agosto de dos mil trece, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

³² Resueltas en sesión de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

³³ Resuelta en sesión de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones.

³⁴ Resuelta en sesión de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, por mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votaron en contra los Ministros Medina Mora I., y Laynez Potisek.

³⁵ Resueltas, la primera, en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte y las últimas 3, en sesión de ocho de octubre de dos mil veinte, todas por unanimidad de 11 de votos de los Ministros que actualmente integran el Pleno.



pales de Puebla para el ejercicio fiscal de dos mil veinte.³⁶ En éstas, los sujetos eran los usuarios del servicio de energía eléctrica registrados ante el organismo público que presta dicho servicio, y la base del impuesto era el importe facturado por el consumo particular de energía eléctrica que los gobernados realizan, a la que se le aplicaba un porcentaje.

49. Al analizarse las referidas disposiciones, se reiteró el criterio relativo a que cuando existe conflicto respecto de la naturaleza de las contribuciones, para efecto de determinar su constitucionalidad, se debe atender a la base imponible, al ser ésta la que revela el aspecto objetivo del hecho gravado por el legislador. Lo anterior permite definir si la contribución analizada se trata de un impuesto o de un derecho, pues, mientras que los primeros 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 el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público o la prestación de un servicio a cambio del pago que debe efectuar el particular.

50. Con base en este parámetro, se determinó que las contribuciones entonces impugnadas constituían impuestos porque, para cubrir el costo que representa para el Municipio la prestación del servicio de alumbrado público en áreas de uso común, utilizaban como base el consumo de energía de los usuarios registrados, circunstancia que no guarda relación con el beneficio de alumbrado del que gozan en plazas, parques, calles, avenidas, jardines y otros bienes de dominio público. Así, se concluyó que a pesar de que los artículos entonces impugnados denominaban a la contribución de mérito "derecho", materialmente regulaban un impuesto al consumo particular de energía eléctrica.

51. Lo anterior originó en los precedentes mencionados, la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos entonces controvertidos, primero, porque la regulación de los impuestos sobre el consumo de energía eléctrica es una atribución que sólo corresponde a la Federación, en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Política de los Estados

³⁶ Las leyes de ingresos referidas eran de Municipios distintos a los relativos a las leyes aquí impugnadas.



Unidos Mexicanos;³⁷ además, porque las normas vulneraban los principios de proporcionalidad y equidad tributarias, pues la base imponible (consumo de energía eléctrica) no atendía al valor del servicio de alumbrado público prestado, sino a una situación denotativa de capacidad contributiva, aunado a que con ello se permitía el cobro de montos distintos por la prestación de un mismo servicio.³⁸

52. Basta lo expuesto para concluir que los artículos impugnados en el presente asunto deben declararse inválidos, pues presentan el mismo vicio de inconstitucionalidad advertido en los precedentes antes identificados, ya que en éstos, principalmente, también prevalece como elemento para determinar la base imponible el consumo de energía eléctrica del sujeto pasivo, lo cual constituye una atribución que sólo corresponde a la Federación en términos del artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Federal.

53. Por ende, con independencia de que las disposiciones impugnadas denominen a las contribuciones analizadas "derechos", lo cierto es que, como se adelantó, materialmente se trata de un impuesto sobre el consumo de energía eléctrica, tributo que es competencia exclusiva de la Federación, aunado a que dicha base no atiende al servicio prestado, de ahí la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

54. Por los razonamientos expuestos, debe declararse la invalidez de las normas impugnadas.

³⁷ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

XXIX. Para establecer contribuciones: ...

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica."

³⁸ Se invocaron las jurisprudencias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P.6., de rubro: "ALUMBRADO PÚBLICO, DERECHOS POR SERVICIO DE. LAS LEYES O CÓDIGOS LOCALES QUE ESTABLECEN COMO REFERENCIA PARA SU COBRO LA CANTIDAD QUE SE PAGA POR EL CONSUMO DE ENERGÍA ELÉCTRICA SON INCONSTITUCIONALES PORQUE INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA FEDERACIÓN.". (*Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Número 2 a 6, Octava Época, marzo-julio de 1988, página 17, registro digital: 820237) y 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 DE 2007, TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIA.". (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 985, registro digital: 170766).



55. SÉPTIMO.—Efectos. El artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia,³⁹ señalan que las sentencias deberán contener los alcances y efectos de la misma, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Resaltándose que las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte y que la declaración de invalidez no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

56. En cumplimiento a lo anterior, conforme con los razonamientos expuestos en la presente resolución, se declara la invalidez de los artículos 21 de la

³⁹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

"II. Los preceptos que la fundamenten;

"III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados;

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

"V. Los puntos 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;

"VI. En su caso, en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

Artículo 43. Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales."

Artículo 44. Dictada la sentencia, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen.

"Cuando en la sentencia se declare la invalidez de normas generales, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará, además, su inserción en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano oficial en que tales normas se hubieren publicado."

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



Ley de Ingresos del Municipio de Ajalpan, 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Coyotepec y 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Chignautla, todas del Estado de Puebla para el ejercicio fiscal de dos mil veinte. Declaración de invalidez que surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de esa entidad federativa.

57. No pasa inadvertido que la actora solicita que se declare la invalidez, en vía de consecuencia, del artículo 59 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla.⁴⁰ No obstante, se considera que es improcedente la invalidez por extensión respecto de dicha norma, porque no tiene una relación de dependencia con las invalidadas en este asunto.⁴¹

58. Similares consideraciones expuso este Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 97/2020, en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte.

59. Finalmente, en virtud de que la declaratoria de invalidez es respecto de disposiciones generales de vigencia anual, en lo futuro, el Poder Legislativo del

⁴⁰ **Artículo 59.** Es base de estos derechos, el gasto total que implique al Municipio la prestación del servicio de alumbrado público, el cual se obtiene de la suma de los siguientes conceptos:

"I = Gasto que representa para el Municipio la instalación de infraestructura del alumbrado público.

"M = Gasto que representa para el Municipio el mantenimiento y conservación del alumbrado público.

"S = Sueldos del personal encargado de realizar las tareas inherentes a la prestación del mismo.

"R = Constitución de una reserva razonable para la reposición, mejoramiento y en su caso, expansión del servicio.

"C = Gasto que representa para el Municipio el suministro de energía eléctrica para la prestación del servicio público a que se refiere este capítulo.

"El Municipio cuando así lo determine la autoridad municipal que corresponda, subsidiará totalmente el costo de los conceptos I, M, S y R antes definidos. Para el cálculo de estos derechos, el Municipio trasladará a los usuarios del servicio, parte del concepto C, recuperando únicamente la cantidad que resulte de aplicar las tasas a que se refiere la Ley de Ingresos del Municipio, al importe facturado a los usuarios registrados ante el organismo público descentralizado federal que presta el servicio de energía eléctrica.

"El Municipio podrá celebrar convenio con el organismo público descentralizado federal citado, a fin de que realice el cobro de los derechos a que se refiere este capítulo."

⁴¹ "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.". Jurisprudencia P./J. 53/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564, registro digital: 164820, once votos.



Estado de Puebla deberá abstenerse de incurrir en el mismo vicio de inconstitucionalidad que las normas declaradas inválidas en este fallo.

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

61. Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 21 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acateno, Acatzingo, Acteopan, Ahuacatlán, Ahuatlán, Ahuazotepec, Ahuehuetitla, Albino Zertuche, Aljojuca, Altepexi, Amixtlán, Aquixtla, Atempan, Atexcal, Atlequizayan, Atoyatempan, Atzala, Atzitzihuacan, Atzitzintla, Axutla, Ayotoxco de Guerrero, Caltepec, Camocuautla, Cañada Morelos, Caxhuacan, Coatepec, Coatzingo, Cohetzala, Cohuecan, Coronango, Coxcatlán, Coyomeapan, Cuapixtla de Madero, Cuautempan, Cuayuca de Andrade, Cuetzalan del Progreso, Cuyoaco, Chapulco, Chiconcuautla, Chichiquila, Chietla, Chigmecatitlán, Chila, Chila de la Sal, Chilchotla, Chinantla, Domingo Arenas, Eloxochitlán, Epatlán y Esperanza, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amozoc, 22 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Calpan y Francisco Z. Mena, 20 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cuautinchán y Chiautzingo y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautlancingo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve y veinte de diciembre de dos mil diecinueve, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 21 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ajalpan, Coyotepec y Chignautla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad fede-



rativa el diecinueve y veinte de diciembre de dos mil diecinueve, de conformidad con el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Puebla y conforme a los efectos vinculatorios hacia el futuro a ese órgano legislativo, precisados en el considerando séptimo de esta ejecutoria.

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

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros 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 de los considerandos primero, segundo y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la precisión de las normas impugnadas.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y



presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente, por una parte, en desestimar las causas de improcedencia hechas valer por el Poder Legislativo del Estado, atinentes a que la demanda fue extemporánea y a la falta de legitimación de la accionante por impugnarse normas fiscales y, por otra, en sobreseer respecto de los artículos 21 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Acajete, Acateno, Acatzingo, Acteopan, Ahuacatlán, Ahuatlán, Ahuazotepec, Ahuehuetitla, Albino Zertuche, Aljojuca, Altepexi, Amixtlán, Aquixtla, Atempan, Atexcal, Atlequizayan, Atoyatempan, Atzala, Atzitzihuacan, Atzitzintla, Axutla, Ayotoxco de Guerrero, Caltepec, Camocuautla, Cañada Morelos, Caxhuacan, Coatepec, Coatzingo, Cohetzala, Cohuecan, Coronango, Coxcatlán, Coyomeapan, Cuapiaxtla de Madero, Cuautempan, Cuayuca de Andrade, Cuetzalan del Progreso, Cuyoaco, Chapulco, Chiconcuautla, Chichiquila, Chietla, Chigmecatitlán, Chila, Chila de la Sal, Chilchotla, Chinantla, Domingo Arenas, Eloxochitlán, Epatlán y Esperanza, 34 de la Ley de Ingresos del Municipio de Amozoc, 22 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Calpan y Francisco Z. Mena, 20 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Cuautinchán y Chiautzingo y 19 de la Ley de Ingresos del Municipio de Cuautlancingo, Puebla, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve y veinte de diciembre de dos mil diecinueve.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 21 de las Leyes de Ingresos de los Municipios de Ajalpan, Coyotepec y Chignautla, Puebla, para el ejercicio fiscal 2020, publicadas en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve y veinte de diciembre de dos mil diecinueve.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las Ministras y de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y



presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en: 1) no extender la invalidez decretada al artículo 59 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado Libre y Soberano de Puebla, 2) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Puebla, 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 resolutive quinto:

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

Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno por gozar de vacaciones, el primero por haber integrado la Comisión de Receso del primer periodo de sesiones de dos mil veinte y el segundo por haber integrado la Comisión de Receso del segundo periodo de sesiones de dos mil quince.

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

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 9/2004 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, página 957, con número de registro digital: 182049.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de marzo de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de marzo de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS DE LOS ESTADOS SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCAN UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS [ARTÍCULOS 105, FRACCIÓN II, INCISO G), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 23-C DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y 16, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, AMBAS DEL ESTADO DE MORELOS].

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULO 89, PÁRRAFOS DÉCIMO, DÉCIMO PRIMERO Y DÉCIMO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA (ARTÍCULO 109-TER, PÁRRAFO SEXTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS).

IV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. NO ES VIABLE EL SOBRESIMIENTO RESPECTO DE LAS NORMAS IMPUGNADAS CUANDO ÉSTAS HAN SIDO REFORMADAS SI SU MODIFICACIÓN NO IMPACTA PARA EFECTOS DE SU ANÁLISIS EN AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL (ARTÍCULOS 40, FRACCIÓN XXXVII, PÁRRAFO SEGUNDO, 89, PÁRRAFOS SEGUNDO, QUINTO Y SEXTO, Y 190-TER, PÁRRAFOS TERCERO Y QUINTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA APROBACIÓN DEL DECRETO QUE DEJA SIN EFECTOS EL DIVERSO POR EL QUE SE EXPIDEN LOS NOMBRAMIENTOS DE LOS MAGISTRADOS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO IMPUGNADO, NO ALTERA NI MODIFICA LA IMPUGNACIÓN DE ESA NORMA TRANSITORIA, YA QUE CON DICHA APROBACIÓN SÓLO SE DEJÓ SIN EFECTOS UN DIVERSO DECRETO QUE CONSTITUYE LA APLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO (DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS TRECE, POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS).



VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL ANALIZAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA DEROGACIÓN DEL CONJUNTO DE NORMAS QUE CONFORMABAN EL SISTEMA DE REELECCIÓN Y RATIFICACIÓN DE MAGISTRADOS DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS QUE REGÍA CON ANTERIORIDAD A LA EMISIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, SÓLO DEBE SUBSISTIR LA IMPUGNACIÓN INDIVIDUAL Y DESTACADA DE LA NORMA TRANSITORIA QUE HAYA SIDO COMBATIDA POR VICIOS PROPIOS (DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 40, FRACCIÓN XXXVII, PÁRRAFO SEGUNDO, 89, PÁRRAFOS TERCERO, OCTAVO Y NOVENO, 109-BIS, PÁRRAFO SÉPTIMO, Y 109-TER, PÁRRAFO CUARTO; Y REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 89, PÁRRAFOS SEGUNDO, QUINTO Y SEXTO, 109-BIS, PÁRRAFOS SEXTO Y OCTAVO, Y 109-TER, PÁRRAFOS TERCERO Y QUINTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, ESTABLECIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS TRECE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE).

VII. PODERES JUDICIALES LOCALES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES CON QUE DEBEN CONTAR PARA GARANTIZAR SU INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA.

VIII. PODERES JUDICIALES LOCALES. LOS ESTADOS GOZAN DE AUTONOMÍA PARA DECIDIR SOBRE SU INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO, LO QUE IMPLICA UNA AMPLIA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN EN EL SISTEMA DE NOMBRAMIENTOS Y RATIFICACIÓN DE LOS MAGISTRADOS QUE LOS INTEGRAN, SIEMPRE Y CUANDO RESPETEN LA ESTABILIDAD EN EL CARGO Y ASEGUREN LA INDEPENDENCIA JUDICIAL.

IX. AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD DE LOS JUECES Y MAGISTRADOS EN EL CARGO COMPRENDE LA DETERMINACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES LOCALES DEL TIEMPO DE DURACIÓN EN SU EJERCICIO Y LA POSIBILIDAD DE SER RATIFICADOS EN TÉRMINOS DEL PERIODO SEÑALADO.

X. PRINCIPIOS DE INAMOVILIDAD E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL HECHO DE QUE UNA LEGISLATURA ESTATAL NO PREVEA LA FIGURA DE LA RATIFICACIÓN AL ESTABLECER LA TEMPORALIDAD EN EL CARGO DE LOS



MAGISTRADOS LOCALES, NO IMPLICA NECESARIAMENTE UNA VULNERACIÓN DE AQUELLOS PRINCIPIOS (ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS TRECE POR EL QUE SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS).

XI. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA PREVISIÓN DE UN PERIODO ÚNICO DE CATORCE AÑOS, QUE SUSTITUYE AL SISTEMA DE REELECCIÓN Y RATIFICACIÓN PARA EJERCER EL CARGO DE MAGISTRADOS NUMERARIOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA, MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA Y MAGISTRADO DEL TRIBUNAL UNITARIO DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES DE ESA ENTIDAD, CUMPLE CON LOS PARÁMETROS CONSTITUCIONALES QUE RIGEN A LA MAGISTRATURA LOCAL (DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 40, FRACCIÓN XXXVII, PÁRRAFO SEGUNDO, 89, PÁRRAFOS TERCERO, OCTAVO Y NOVENO, 109-BIS, PÁRRAFO SÉPTIMO, Y 109-TER, PÁRRAFO CUARTO, ASÍ COMO DE LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 89, PÁRRAFOS SEGUNDO, QUINTO Y SEXTO, 109-BIS, PÁRRAFOS SEXTO Y OCTAVO, Y 109-TER, PÁRRAFOS TERCERO Y QUINTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, ESTABLECIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS TRECE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XII. MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO DE MORELOS. AUNQUE NO FORMAN PARTE DEL PODER JUDICIAL LOCAL, ATENDIENDO A QUE REALIZAN LABORES DE CARÁCTER JURISDICCIONAL Y QUE DEBEN CUMPLIR CON LOS MISMOS REQUISITOS QUE PARA SER MAGISTRADO DE UNO DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES, LES RESULTA APLICABLE EL PRINCIPIO DE INAMOVILIDAD JUDICIAL (DEROGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 40, FRACCIÓN XXXVII, PÁRRAFO SEGUNDO, 89, PÁRRAFOS TERCERO, OCTAVO Y NOVENO, 109-BIS, PÁRRAFO SÉPTIMO, Y 109-TER, PÁRRAFO CUARTO, ASÍ COMO DE LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 89, PÁRRAFOS SEGUNDO, QUINTO Y SEXTO, 109-BIS, PÁRRAFOS SEXTO Y OCTAVO, Y 109-TER, PÁRRAFOS TERCERO Y QUINTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, ESTABLECIDA MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS



TRECE, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTICUATRO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XIII. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. TANTO PARA EL ÁMBITO FEDERAL COMO PARA EL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, SE ENCUENTRA INTERRELACIONADO CON LOS PRINCIPIOS DE AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL, QUE CONFORMAN A SU VEZ EL DERECHO DE ACCESO A UNA JUSTICIA IMPARCIAL.

XIV. PODERES JUDICIALES LOCALES. EL PLAZO DE NOMBRAMIENTO DE LOS IMPARTIDORES DE JUSTICIA, AL ESTAR PREVIA Y ESPECÍFICAMENTE PREESTABLECIDO, ES INMODIFICABLE LEGISLATIVAMENTE UNA VEZ QUE EL PODER POLÍTICO HA DESIGNADO A SU TITULAR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS TRECE POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, PUBLICADO EL VEINTICUATRO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XV. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA PREVISIÓN LEGAL QUE PRORROGA EL ENCARGO DE LOS MAGISTRADOS DE DIVERSOS TRIBUNALES QUE SE ENCUENTREN EN FUNCIONES HASTA CUMPLIR VEINTE AÑOS, CUANDO LA CONSTITUCIÓN LOCAL PREVÉ UN LAPSO MÁXIMO DE CATORCE, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA JUDICIAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS TRECE POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, PUBLICADO EL VEINTICUATRO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XVI. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA PREVISIÓN LEGAL QUE PRORROGA EL ENCARGO DE LOS MAGISTRADOS DE DIVERSOS TRIBUNALES QUE SE ENCUENTREN EN FUNCIONES HASTA CUMPLIR VEINTE AÑOS, CUANDO LA CONSTITUCIÓN LOCAL PREVÉ UN LAPSO MÁXIMO DE CATORCE, PRIVILEGIA INJUSTIFICADAMENTE A AQUELLOS CIUDADANOS QUE OCUPAN EL CARGO FRENTE A LOS QUE NO LO



OCUPABAN, AL HACERLO ANTICIPADAMENTE Y SIN HABER EVALUADO SUS MÉRITOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS TRECE POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, PUBLICADO EL VEINTICUATRO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XVII. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA PREVISIÓN LEGAL QUE PRORROGA EL ENCARGO DE LOS MAGISTRADOS DE DIVERSOS TRIBUNALES QUE SE ENCUENTREN EN FUNCIONES HASTA CUMPLIR VEINTE AÑOS, CUANDO LA CONSTITUCIÓN LOCAL PREVÉ UN LAPSO MÁXIMO DE CATORCE, VIOLA LA PROHIBICIÓN DE RETROACTIVIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS TRECE POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, PUBLICADO EL VEINTICUATRO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XVIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS TRECE POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS).

XIX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DE UNA DISPOSICIÓN TRANSITORIA QUE PRORROGA DEL ENCARGO DE LOS MAGISTRADOS DE DIVERSOS TRIBUNALES EN FUNCIONES, LAS CONDICIONES DE PERMANENCIA, TEMPORALIDAD, RATIFICACIÓN E INAMOVILIDAD APLICABLES A DICHOS FUNCIONARIOS SERÁN AQUELLAS VIGENTES AL MOMENTO EN QUE SE EXPIDIÓ SU NOMBRAMIENTO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS TRECE POR EL QUE SE REFORMAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS).



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2017. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS. 13 DE JULIO DE 2020. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIO: OLIVER CHAIM CAMACHO.

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

VISTOS; para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación del escrito inicial, normas impugnadas y autoridades emisora y promulgadora de la norma.** Por oficio depositado el veintidós de marzo de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promovió acción de inconstitucionalidad por conducto de su presidente Jorge Arturo Olivarez Brito, en la que se solicitó la invalidez del Decreto Número Mil Seiscientos Trece (1613), por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, en lo relativo a la derogación del artículo 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; la reforma al **artículo 89, párrafos segundo, quinto, sexto, décimo, décimo primero y décimo segundo** y derogación de sus párrafos tercero, octavo y noveno; la reforma al artículo 109 Bis, párrafos sexto y octavo y derogación de su párrafo séptimo; la reforma al artículo 109 Ter, párrafos tercero, quinto y sexto, y derogación de su párrafo cuarto; todos de la Constitución Política del Estado de Morelos, así como del artículo tercero transitorio del referido decreto, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete.

2. SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El promovente estimó violados los artículos 1o., 16, 17 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 8, 10 y 11.1 de la Declaración Universal de Derechos



Humanos, 1, 2, 2.2, 7 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, 1, 2, 3, 7, 13, 14.1, 14.2, 14.3, incisos b) y d), y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, 2, 3, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 23, 24, 26 y 27 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 7.5, 8.1, 8.2, inciso d), 24 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como los artículos 2 y 5 de los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura.

3. En su primer concepto de invalidez, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos señaló que el artículo tercero transitorio de dicha reforma, al prever que por única ocasión los Magistrados que se encuentren en funciones en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, así como los del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, durarán en su cargo hasta cumplir veinte años, transgrede el principio de igualdad y no discriminación de acuerdo con el artículo primero constitucional. Considera que dicha norma discrimina injustificadamente a quienes posteriormente aspiren al cargo de Magistrado. Además, señala que dicha norma es contraria al artículo 89 de ese ordenamiento, el cual establece que en ningún caso el cargo de Magistrado podrá rebasar catorce años en el cargo.

4. Asimismo, en el propio primer concepto de invalidez, la accionante considera violado el principio de igualdad política, toda vez que beneficia única y exclusivamente a quienes ahora se desempeñan como Magistrados, produciendo una distinción injustificada entre situaciones jurídicas iguales.

5. En su segundo concepto de invalidez, se planteó que la reforma que derogó el sistema de reelección y ratificación de Magistrados, que se preveía en la Constitución Local, hasta antes de la emisión del decreto combatido, transgrede la legalidad, seguridad jurídica y el acceso a la justicia, toda vez que al derogarse dicho sistema no sólo se eliminó la ratificación o reelección sino que también la posibilidad de que los Magistrados sean evaluados, lo cual transgrede los principios que rigen la actuación del funcionario, así como el principio de inamovilidad judicial regulado en el artículo 116, fracción III, de la Constitución General.



6. Al respecto, menciona que la evaluación es un derecho de los Magistrados a fin de que éstos sean ratificados, lo que a su vez satisface el interés de la sociedad para conocer la actuación ética y profesional de los funcionarios judiciales que tienen a su cargo la impartición de justicia.

7. En relación con los artículos 116, fracción III, de la Constitución General y 89 de la Constitución Estatal que regulan los requisitos de evaluación para que los Magistrados de los tribunales estatales sean ratificados, aduce que en términos constitucionales la duración de los Magistrados es de seis años con la posibilidad de ser ratificados por ocho años más, con lo cual considera que compete al Congreso Local realizar tal ratificación conforme a dichos preceptos constitucionales, mas no se trata de un derecho adquirido de los Magistrados.

8. TERCERO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil diecisiete, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad 20/2017 y, por razón de turno, designó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea como instructor del procedimiento.

9. Por diverso acuerdo de fecha de veinticuatro de marzo de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad, tuvo por presentado al promovente con la personalidad que ostentó y por designadas a las personas autorizadas y delegados, así como por exhibidas las documentales presentadas. Además, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos informes y requirió al Congreso del Estado de Morelos enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas. Por último, ordenó dar vista al procurador general de la República.

10. Por diverso acuerdo de dos de enero de dos mil diecinueve, el presidente de este Alto Tribunal ordenó returnar los autos a la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales, quien, por determinación del Pleno, quedó adscrito a la Primera Sala en lugar del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, con motivo de su designación como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

11. CUARTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** El consejero jurídico y el director general de Asuntos Constitucionales y Amparo



rindieron informe en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. En esencia esgrimieron los argumentos que se exponen a continuación.

12. En primer lugar señalaron que es cierto el acto que se le atribuye al Poder Ejecutivo consistente en la promulgación del decreto impugnado; sin embargo, precisaron que se emitió en ejercicio de sus facultades conferidas por el artículo 70, fracción XVII, incisos a) y c), de la Constitución Estatal.

13. Por otra parte, manifestó que el decreto impugnado se emitió bajo la libertad configurativa del Estado para decidir sobre la integración y funcionamiento de su Poder Judicial. Al respecto, citó la controversia constitucional 88/2008 como precedente en la que estudió la conformación y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

14. Sostuvo que el decreto impugnado garantiza la estabilidad e independencia de los juzgadores pues el legislador local previó como regla general un periodo de catorce años para la duración del cargo de Magistrados y por única ocasión contempló el periodo de veinte años. Considera que ambos periodos son racionales y en beneficio de la administración de justicia, toda vez que con ellos se garantiza su autonomía, independencia, duración, permanencia y estabilidad en el cargo, lo cual es acorde al artículo 116, fracción III, de la Constitución General.

15. Asimismo menciona que la duración en el cargo es una cuestión de interés general, social y de orden público por lo que es un valor superior frente a las expectativas de derecho que pueden tener los aspirantes al cargo de Magistrado. Nuevamente cita el precedente controversia constitucional 88/2008 en la que se reconoció la constitucionalidad del Decreto 824 que redujo la duración tal cargo, entonces vitalicio, a catorce años, señala que, si esa reducción fue válida, por mayoría de razón la variación de esa duración tampoco es inconstitucional.

16. Posteriormente, destacó que los artículos 89 y tercero transitorio deben interpretarse armónicamente y que este último es de carácter temporal y únicamente tiene por objeto implementar la reforma constitucional, por lo que al no estar dirigida a un grupo específico no vulnera el derecho a la igualdad.



17. Por otra parte, destacó que, de acuerdo con su exposición de motivos, el tercero transitorio está justificado pues implica beneficios tales como la prórroga del retiro de los Magistrados y con ello la obligación de que se les pague el haber de retiro, así como la prórroga de nuevas designaciones y del pago de sus correspondientes emolumentos, además de que permite aprovechar por mayor tiempo la experiencia de los Magistrados en funciones.

18. Luego hizo referencia a diversas controversias constitucionales promovidas por el Poder Judicial¹ de los que destaca la problemática financiera emanada de las pensiones concedidas por el Congreso Local a cargo de los Poderes del Estado y sus Ayuntamientos. Menciona que la reforma crea un tratamiento diverso y novedoso para afrontar dicha problemática financiera.

19. Adicionalmente, negó que se hubiera eliminado la ratificación y evaluación de los Magistrados pues la Constitución y la Ley Orgánica del Congreso del Estado, conservan el esquema para la designación de Magistrados conforme al artículo 116, fracción III, de la Constitución General.

20. Finalmente, comparó la legislación de diversas entidades federativas y argumentó que no existen disposiciones homogéneas respecto de la duración del cargo de Magistrado y de la evaluación para su permanencia, por lo que es parte de la libertad configurativa de las Legislaturas Estatales.

21. QUINTO.—**Informe del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** El Poder Legislativo del Estado de Morelos rindió informe por conducto de la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso. Esencialmente argumentó que la Constitución General no establece la forma de designación de los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, por lo que corresponde a cada entidad determinarlo en su legislación.

22. Por otra parte, señala que la reforma impugnada respeta el principio de división de poderes y tiene como finalidad fortalecer la autonomía e indepen-

¹ Controversias constitucionales 96/2016, 112/2016, 113/2016, 131/2016, 132/2016, 128/2016, 127/2016, 130/2016, 129/2016, 222/2016, 223/2016, 224/2016, 225/2016, 226/2016, 223/2016, 240/2016, 241/2016, 244/2016, 238/2016, 239/2016, 242/2016, 243/2016, 101/2016, 106/2017, 116/2017, 119/2017, 120/2017, 122/2017, 127/2017.



dencia del Poder Judicial y lograr un mejor desempeño de los Magistrados, armonizando la duración en el cargo para que la misma sea de catorce años sin posibilidad de ratificación o reelección, lo cual implicará beneficios en especialización judicial. Al respecto menciona que, entre mayor grado de experiencia de los Magistrados, sus sentencias adquieren mayor nivel de calidad y eficiencia.

23. Argumenta que la duración de veinte años no vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación ya que confiere el beneficio a favor del funcionario consistente en la posibilidad del retiro por sobrevenir incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño del cargo o al cumplir setenta años. Señala que en el artículo 89 de la Constitución Estatal subsiste el límite de edad para el retiro y que el artículo tercero transitorio aplica dicha reforma en favor de los Magistrados en funciones.

24. Señala que el artículo tercero transitorio impugnado obedece a que el Congreso Local tiene atribuciones suficientes para establecer los plazos máximos de duración en el cargo, ya que con ello da sentido a la organización e integración de uno de los Poderes del Estado. Por último resalta que los artículos son transitorios en razón de su función, no de su estructura ya que regulan el tránsito de un orden jurídico a otro.

25. SEXTO.—**Informe de la Procuraduría General de la República.** El procurador general de la República no emitió una opinión en el presente asunto.

26. SÉPTIMO.—**Alegatos y cierre de la instrucción.** Mediante acuerdo de veinte de junio de dos mil diecisiete, el Ministro instructor señaló que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos no formularon alegatos. Además, cerró instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

27. 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,² en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos promueve el presente medio de control constitucional en contra de diversos artículos de la Constitución Estatal.

28. SEGUNDO.—**Oportunidad.** El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

29. En el caso, se impugnan diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Morelos reformados mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial de la entidad. De esta manera, el plazo de treinta días naturales mencionado transcurrió del sábado veinticinco de febrero al domingo veintiséis de marzo de dos mil diecisiete. Consecuentemente, la acción de inconstitucionalidad es oportuna ya que se presentó el veintidós de marzo de dos mil diecisiete.⁵

30. TERCERO.—**Legitimación.** De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión

² **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

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

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

³ **Acuerdo General Número 5/2013**

"Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ... II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobresearse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

⁴ **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."

⁵ Foja 10 vuelta del expediente de acción de inconstitucionalidad 20/2017.



de Derechos Humanos del Estado de Morelos es un órgano legitimado para promover el presente medio de control en contra de leyes del Estado.

31. Asimismo, el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria de la materia⁶ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello. Al respecto, de acuerdo con los artículos 23-C de la Constitución Local⁷ y 16, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos,⁸ el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos tiene la facultad de representar legalmente a dicho órgano.

32. El escrito inicial está firmado por Jorge Arturo Olivarez Brito ostentándose como presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, y para acreditarlo ofreció copia del Periódico Oficial de veintidós de marzo de dos mil dieciséis que contiene el Decreto Número Cuatrocientos Cincuenta y Cinco por el que se le designó como presidente de la Comisión de Derechos Humanos, así como su nombramiento expedido el veintidós de marzo de dos mil

⁶ **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."

⁷ **Constitución Política del Estado de Morelos**

"**Artículo 23-C.** Cada uno de los organismos públicos autónomos creados por disposición de esta Constitución, deberá contar con un órgano interno de control, el cual se encargará de la fiscalización de todos los ingresos y egresos, mismos que estarán dotados de autonomía técnica y de gestión, en el desempeño de sus funciones.

"La persona titular de dicho órgano interno de control será designado por el Congreso del Estado, mediante el voto aprobatorio de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; durará seis años en su cargo, pudiendo ser designado por un periodo más.

"Los órganos internos de control estarán adscritos administrativamente a los entes de gobierno respectivos y mantendrán la coordinación necesaria con la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización."

⁸ **Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos**

"**Artículo 16.** El presidente de la Comisión será electo por el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros y protestará el cargo ante ellos, en la sesión que se señale para el efecto y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la comisión."



dieciséis. Consecuentemente, el promovente tiene legitimación procesal activa y está representado por persona legalmente facultada para ello.

33. CUARTO.—**Causales de improcedencia.** No obstante que las autoridades emisoras de la norma impugnada no hicieron valer causas de improcedencia, este Tribunal Pleno advierte una de oficio, de acuerdo con el último párrafo del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.⁹

34. En principio, se precisa que el promovente señaló como acto impugnado el Decreto Número Mil Seiscientos Trece (1613), mediante el cual se reformaron y derogaron diversos preceptos de la Constitución de Morelos.

35. La accionante impugnó en específico la derogación del artículo 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; la reforma al artículo 89, párrafos segundo, quinto, sexto, décimo, décimo primero y décimo segundo y derogación de sus párrafos tercero, octavo y noveno; la reforma al artículo 109 Bis, párrafos sexto y octavo y derogación de su párrafo séptimo; la reforma al artículo 109 Ter, párrafos tercero, quinto y sexto, y derogación de su párrafo cuarto; todos de la Constitución Política del Estado de Morelos, así como el artículo tercero transitorio del referido decreto, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete.

36. Ahora bien, de la lectura integral del escrito inicial se advierte que la promovente no esgrimió conceptos de invalidez en contra del **artículo 89, párrafos décimo, décimo primero y décimo segundo.** En ese sentido, este Tribunal Pleno advierte que se actualiza la causal de improcedencia derivada de falta de conceptos de invalidez en relación con esas porciones normativas, por lo que **debe sobreverse** al respecto. Lo anterior con fundamento en el artículo 19, párrafo octavo, en relación con el artículo 61, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁰

⁹ **Ley reglamentaria de la materia.**

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

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

¹⁰ "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.



37. Al respecto, es aplicable por analogía el siguiente criterio:

"ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES. Cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señalan diversos preceptos legales como contrarios a la Constitución General de la República, pero se omite expresar algún concepto de invalidez en su contra, lo correcto jurídicamente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto de dichos preceptos y no declarar inoperante el argumento, en razón de que aquélla se interpone en contra de normas generales y no de actos. Esto es, si no se expresa algún argumento de invalidez contra el artículo impugnado, lo más adecuado, acorde con la técnica de análisis de ese juicio constitucional, es sobreseer en la acción respecto de tales preceptos legales, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 22, fracción VII, y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la declaración de inoperancia implica la exposición de diversos argumentos y no su ausencia, que por diversas razones no resultaron eficaces para lograr la invalidez de la norma."¹¹

38. Ahora bien, por cuanto hace al artículo 109-Ter, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, debe sobreseerse por cesación de efectos de dicha porción normativa.

39. En efecto, el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

"**Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

"...

"V. Los conceptos de invalidez."

¹¹ Jurisprudencia P./J. 17/2010, del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, registro digital: 165360, página 2312.



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

"...

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

40. Al igual que en la controversia constitucional, en la acción de inconstitucionalidad la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, se actualiza cuando dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ésta.¹²

41. El supuesto en mención se actualiza en el caso atendiendo a que, con posterioridad a la promoción de esta acción, mediante decreto de quince de febrero de dos mil dieciocho, fue derogado el **artículo 109-Ter, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos**, el cual, a diferencia de los restantes párrafos de ese precepto, no se refería a la estabilidad en el cargo de los juzgadores locales, sino que se relacionaba con aspectos presupuestarios del Poder Judicial Local. En consecuencia, y atendiendo a que

¹² "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título III de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria." (Jurisprudencia P./J. 8/2004, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, marzo de 2004, Materia Constitucional, página 958, registro digital: 182048)."



no aborda un tema referente a la materia penal, **lo dispuesto en el referido párrafo ha dejado de surtir sus efectos,**¹³ por lo que lo procedente es sobreseer respecto de esa porción normativa.

42. En cambio, no pasa desapercibido que, por cuanto hace a los artículos **40, fracción XXXVII, párrafo segundo; 89, párrafos segundo, quinto y sexto; y 109-Ter, párrafos tercero y quinto;** también fueron objeto de modificaciones con posterioridad a la promoción de la presente acción de inconstitucionalidad, mediante decretos de quince de febrero y cuatro de abril de dos mil dieciocho, respectivamente.

43. Sin embargo, se precisa que no se considera viable sobreseer con base en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 59 y 65, primer párrafo, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de los preceptos en mención, atendiendo a que si bien éstos fueron motivo de reformas en dos mil dieciocho,¹⁴ lo cierto es que éstas no impactan para efectos del análisis

¹³ El contenido del párrafo sexto del artículo 109 Ter, era el siguiente: "... El Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes administrará sus recursos y propondrá su presupuesto de egresos al titular del Poder Judicial, quien lo integrará al presupuesto de egresos de dicho poder. La fiscalización de sus recursos estará a cargo de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Morelos."

¹⁴ Texto vigente de los dispositivos impugnados:

"Artículo 40. Son facultades del Congreso:

"...

(Reformada, P.O. 4 de abril de 2018)

"XXXVII. Designar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; al Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, a los Magistrados del Tribunal Laboral del Poder Judicial del Estado de Morelos; a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos de conformidad con lo previsto en esta Constitución; así como al fiscal general del Estado de Morelos, este último de entre la terna de ciudadanos que someta a su consideración el Ejecutivo del Estado. Las designaciones a que alude esta fracción deberán reunir el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso."

(Reformado, P.O. 15 de febrero de 2018)

"Artículo 89. El Tribunal Superior de Justicia del Estado se compondrá de los Magistrados que se requieran para la integración de las Salas que lo conformen. Los Magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del Estado a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública para designarlos, conforme a lo establecido en esta Constitución y la ley orgánica para el Congreso del Estado.



de la presente acción de inconstitucionalidad, al conservarse la materia del asunto, toda vez que subsiste la razón por la cual se promovió, atendiendo a que **en el texto actual de dichas disposiciones sigue persistiendo la supresión de la posibilidad de que los Magistrados locales sean reelectos o ratificados en el cargo con base en una evaluación, que es lo que se impugna en forma destacada en los conceptos de invalidez.**

44. Por último, debe precisarse que no pasa inadvertido que mediante diverso Decreto Cuatrocientos Veintisiete, publicado en el Periódico Oficial Local el

(Reformado, P.O. 15 de febrero de 2018)

"Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, rendirán su protesta ante el Pleno del Congreso, durarán en su cargo catorce años contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establece esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

(Reformado, P.O. 16 de julio de 2008)

"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.

(Reformado, P.O. 24 de febrero de 2017)

"Las funciones de los Magistrados del Poder Judicial se regirán por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

(Reformado, P.O. 15 de febrero de 2018)

"Ninguna que (sic) persona que haya sido nombrada Magistrado del Tribunal Superior de Justicia podrá volver a ocupar dicho cargo. En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo, podrán rebasar catorce años en el cargo.

(Reformado, P.O. 15 de febrero de 2018)

"Al término de los catorce años, los Magistrados tendrán derecho a un haber por retiro, conforme lo establezca la ley en la materia.

(Reformado, P.O. 24 de febrero de 2017)

"El Congreso del Estado conforme a sus facultades, decide sobre la designación de los Magistrados, mediante el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura.

(Reformado, P.O. 24 de febrero de 2017)

"El retiro forzoso de los Magistrados se producirá al cumplir setenta años de edad o por sobrevenir incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño del cargo o de manera voluntaria. Tendrán derecho a un haber por retiro en forma proporcional al tiempo en que ejercieron sus funciones en los términos de ley.

(Reformado, P.O. 11 de julio de 2018)

"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 de la suficiencia presupuestal del Poder Judicial, evitando que su pago repercuta como un gasto excesivo a cargo del presupuesto de dicho poder."

Por cuanto hace al artículo 109 Ter, éste fue derogado en su totalidad mediante decreto de quince de febrero de dos mil dieciocho.



diez de septiembre de dos mil diecinueve, se deja sin efecto el diverso Decreto Dos Mil Seiscientos Diez, "por el que se expiden los nombramientos a los Magistrados a que se refiere la disposición transitoria tercera del Decreto Mil Seiscientos Trece".

45. Sin embargo, la aprobación del Decreto Cuatrocientos Veintisiete no es susceptible de alterar o modificar la impugnación propuesta respecto del artículo tercero transitorio del decreto combatido, toda vez que mediante aquel acto legislativo sólo se deja sin efectos un diverso decreto que constituye la aplicación del decreto impugnado, específicamente de su tercero transitorio, el cual continúa subsistiendo.

46. QUINTO. —**Fijación de la litis.** Previamente a pronunciarse sobre los conceptos de invalidez planteados debe precisarse que, atendiendo al contenido integral del documento que dio origen a la acción de inconstitucionalidad que se resuelve, se advierte que el decreto fue combatido desde dos ángulos: 1) Por un lado, se reclaman, de manera individual y destacada, diversos artículos de la Constitución Local, en su texto vigente a partir de su reforma mediante el decreto reclamado; y, b) Por otra parte, se impugna, de manera general, la emisión del *"Decreto Número Mil Seiscientos Trece (1613), por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos"*, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, al que se le atribuye la derogación del sistema de reelección y ratificación de funcionarios del Poder Judicial Local, que se encontraba previsto en la Constitución Local hasta antes de la emisión del referido decreto.

47. En relación con la impugnación individual y destacada de diversos artículos de la Constitución Local, en su texto vigente a partir de su reforma mediante el decreto reclamado, debe decirse que **sólo subsiste la impugnación respecto del artículo tercero transitorio del decreto impugnado, al haber sido combatido por vicios propios.**

48. Por lo demás, en relación con la derogación del artículo 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; la reforma al artículo 89, párrafos segundo, quinto y sexto y la derogación de sus párrafos tercero, octavo y noveno; la reforma al artículo 109 Bis, párrafos sexto y octavo y derogación de su párrafo séptimo; la reforma



al artículo 109 Ter, párrafos tercero y quinto y derogación de su párrafo cuarto; todos de la Constitución Local, se precisa que aun cuando tales preceptos fueron impugnados particularmente, lo cierto es que su inconstitucionalidad se hace depender de que en su texto actual ya no se prevé el sistema de ratificación de los Magistrados Numerarios del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para adolescentes. Por tanto, al combatirse como una consecuencia de la derogación de dicho sistema mediante el decreto impugnado, el destino de tales dispositivos, reformados y derogados, respectivamente, dependerá de lo que se resuelva en relación con la constitucionalidad de la referida derogación efectuada mediante el decreto reclamado.

49. En consecuencia, los artículos señalados en el párrafo anterior serán analizados no en forma destacada, atendiendo a que su impugnación no deriva de vicios de inconstitucionalidad en su contenido, sino que su estudio se efectuará partiendo de que tales preceptos conforman el sistema de reelección y ratificación de funcionarios del Poder Judicial Local que regía con anterioridad a la emisión del decreto impugnado, y cuya derogación de dicho sistema es precisamente lo que se combate.

50. En consecuencia, atendiendo a lo relatado en este apartado, la litis se acota al análisis exclusivamente de dos temas, a saber:

51. a) Análisis sobre la constitucionalidad de la derogación efectuada mediante el decreto reclamado, del sistema de ratificación o reelección de los Magistrados locales con base en su evaluación (conformado por el artículo 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; artículo 89, párrafos segundo, tercero, quinto, sexto, octavo y noveno; artículo 109 Bis, párrafos sexto, séptimo y octavo; y artículo 109 Ter, párrafos tercero, cuarto y quinto; todos de la Constitución Local, en su texto vigente hasta antes de la emisión del decreto impugnado); y,

52. b) Análisis sobre la inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio del decreto combatido.

53. SEXTO.—**Estudio de fondo. Derogación del sistema de ratificación o reelección de los Magistrados con base en su evaluación.** Como se adelantó,



la promovente impugna el *"Decreto Número Mil Seiscientos Trece (1613), por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos"*, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, al que se le atribuye la supresión de la posibilidad de ratificación de los Magistrados Numerarios del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, con base en su evaluación.

54. Como se precisó, el sistema de ratificación de Magistrados con base en evaluación se contenía en la Constitución Política del Estado de Morelos, en el texto vigente antes de la reforma contenida en el decreto reclamado, específicamente en sus artículos 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; 89, párrafos segundo, quinto y sexto; 109 Bis, párrafos sexto, séptimo y octavo; y artículo 109 Ter, párrafos tercero y quinto.

55. Al respecto, la accionante considera que con la reforma y/o derogación se eliminó la posibilidad de ratificación o reelección de los Magistrados con base en su evaluación, lo cual transgrede el artículo 116, fracción III, de la Constitución General, así como los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia, rendición de cuentas e inamovilidad.

56. A fin de resolver los conceptos de invalidez planteados, es necesario referirse en primer término a lo dispuesto en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala lo siguiente:

"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."

57. Este Tribunal Pleno ha sostenido en asuntos precedentes¹⁵ que la finalidad de la reforma a los artículos 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, fue el fortalecimiento de la independencia y

¹⁵ Como son las controversias constitucionales 4/2005, 32/2007 y 88/2008, esta última resuelta en sesión de Pleno de nueve de junio de dos mil nueve.



autonomía de los Poderes Judiciales Estatales, al establecer que estos principios deberán garantizarse en las Constituciones Locales y leyes secundarias.

58. Así, para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, en el referido artículo 116 se previeron diversas directrices a los Poderes Judiciales Locales, consistentes en:

59. a) El establecimiento de la carrera judicial, debiéndose fijar las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de los funcionarios judiciales.

60. b) La previsión de los requisitos necesarios para ocupar el cargo de Magistrado, así como las características que éstos deben tener, tales como eficiencia, probidad y honorabilidad.

61. c) El derecho a recibir una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá disminuirse durante su encargo. Y,

62. d) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, lo que implica la fijación de su duración y la posibilidad de que sean ratificados al término del periodo para el que fueron designados, a fin de que alcancen la inamovilidad.

63. Dichas directrices deben estar garantizadas por las Constituciones y leyes estatales para que se logre una plena independencia y autonomía de los Poderes Judiciales Locales; sin embargo, en caso de que en algún Estado de la República no se encuentren contempladas, ello no significa que el Poder Judicial de tal Estado carezca de principios a su favor, toda vez que al estar previstos en la Constitución Federal son de observancia obligatoria.

64. Estas consideraciones se contienen en los siguientes criterios:

"PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La interpretación relacionada del texto de este precepto de la Carta Magna y el proceso legislativo que le dio origen, surgido con motivo de la preocupación latente en el pueblo mexicano del perfeccionamiento de la impartición de justicia que plasmó directamente su voluntad en la consulta popular sobre administración de justicia emprendida en el año de mil novecientos ochenta



y tres y que dio lugar a la aprobación de las reformas constitucionales en la materia que, en forma integral, sentaron los principios básicos de la administración de justicia en los Estados en las reformas de mil novecientos ochenta y siete, concomitantemente con la reforma del artículo 17 de la propia Ley Fundamental, permite concluir que una justicia completa debe garantizar en todo el ámbito nacional la independencia judicial al haberse incorporado estos postulados en el último precepto constitucional citado que consagra el derecho a la jurisdicción y en el diverso artículo 116, fracción III, de la propia Constitución Federal que establece que ‘La independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados’. Ahora bien, como formas de garantizar esta independencia judicial en la administración de justicia local, se consagran como principios básicos a los que deben sujetarse las entidades federativas y los poderes en los que se divide el ejercicio del poder público, los siguientes: 1) La sujeción de la designación de Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales a los requisitos constitucionales que garanticen la idoneidad de las personas que se nombren, al consignarse que los nombramientos de Magistrados y Jueces deberán hacerse preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que la merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica y exigirse que los Magistrados satisfagan los requisitos que el artículo 95 constitucional prevé para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que será responsabilidad de los órganos de gobierno que de acuerdo con la Constitución Estatal, a la que remite la Federal, participen en el proceso relativo a dicha designación; 2) La consagración de la carrera judicial al establecerse, por una parte, que las Constituciones y las leyes orgánicas de los Estados establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados y, por la otra, la preferencia para el nombramiento de Magistrados y Jueces entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, lo que será responsabilidad de los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de Justicia de los Estados o, en su caso, de los Consejos de la Judicatura, cuando se hayan establecido; 3) La seguridad económica de Jueces y Magistrados, al disponerse que percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable que no podrá ser disminuida durante su encargo; 4) La estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo que se manifiesta en tres



aspectos: a) La determinación en las Constituciones Locales, de manera general y objetiva, del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que significa que el funcionario judicial no podrá ser removido de manera arbitraria durante dicho periodo; b) La posibilidad de ratificación de los Magistrados al término del ejercicio conforme al periodo señalado en la Constitución Local respectiva, siempre y cuando demuestren suficientemente poseer los atributos que se les reconocieron al haberseles designado, así como que esa demostración se realizó a través del trabajo cotidiano, desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable. Esto implica la necesidad de que se emitan dictámenes de evaluación de su desempeño por los Poderes Judicial, Ejecutivo y Legislativo que concurren en la ratificación y vigilancia en el desempeño de la función, con motivo de la conclusión del periodo del ejercicio del cargo; y, c) La inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados en sus puestos, que sólo podrán ser removidos "en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados."¹⁶

"PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS. CRITERIOS QUE LA SUPREMA CORTE HA ESTABLECIDO SOBRE SU SITUACIÓN, CONFORME A LA INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Del análisis de este precepto y de las diferentes tesis que al respecto ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pueden enunciar los siguientes criterios sobre la situación jurídica de los Poderes Judiciales Locales, y que constituyen el marco que la Constitución Federal establece a los Poderes Ejecutivo y Judicial de los Estados miembros de la Federación, en cuanto a la participación que les corresponde en la integración de aquéllos: 1o. La Constitución Federal establece un marco de actuación al que deben sujetarse tanto los Congresos como los Ejecutivos de los Estados, en cuanto al nombramiento y permanencia en el cargo de los Magistrados de los Tribunales Supremos de Justicia, o Tribunales Superiores de Justicia. 2o. Se debe salvaguardar la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados y, lógicamente, de los Magistrados de esos tribunales. 3o. Una de las características que se debe

¹⁶ Jurisprudencia P./J. 101/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 32.



respetar para lograr esa independencia es la inamovilidad de los Magistrados. 4o. La regla específica sobre esa inamovilidad supone el cumplimiento de dos requisitos establecidos directamente por la Constitución Federal y uno que debe precisarse en las Constituciones Locales. El primero, conforme al quinto párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Federal, consiste en que los Magistrados deben durar en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, como expresamente lo señala la Constitución Federal; el segundo consiste en que la inamovilidad se alcanza cuando, cumpliéndose con el requisito anterior, los Magistrados, según también lo establece el texto constitucional, 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. El requisito que debe preverse en las Constituciones Locales es el relativo al tiempo específico que en ellas se establezca como periodo en el que deben desempeñar el cargo. 5o. La seguridad en el cargo no se obtiene hasta que se adquiere la inamovilidad, sino desde el momento en el que un Magistrado inicia el ejercicio de su encargo. Esta conclusión la ha derivado la Suprema Corte del segundo y cuarto párrafos de la propia fracción III del artículo 116 y de la exposición de motivos correspondiente, y que se refieren a la honorabilidad, competencia y antecedentes de quienes sean designados como Magistrados, así como a la carrera judicial, relativa al ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. Si se aceptara el criterio de que esa seguridad sólo la obtiene el Magistrado cuando adquiere la inamovilidad, se propiciaría el fenómeno contrario que vulneraría el texto constitucional, esto es, que nunca se reeligiera a nadie, con lo que ninguno sería inamovible, pudiéndose dar lugar exactamente a lo contrario de lo que se pretende, pues sería imposible alcanzar esa seguridad, poniéndose en peligro la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados de la República. El principio de supremacía constitucional exige rechazar categóricamente interpretaciones opuestas al texto y al claro sentido de la Carta Fundamental. Este principio de seguridad en el cargo no tiene como objetivo fundamental la protección del funcionario judicial, sino salvaguardar la garantía social de que se cuente con un cuerpo de Magistrados y Jueces que por reunir con excelencia los atributos que la Constitución exige, hagan efectiva, cotidianamente, la garantía de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita que consagra el artículo 17 de la Constitución Federal. No pasa inadvertido a esta Suprema Corte, que este criterio podría propiciar, en principio, que funcionarios sin la excelencia y sin la diligencia necesarias pudieran



ser beneficiados con su aplicación, pero ello no sería consecuencia del criterio, sino de un inadecuado sistema de evaluación sobre su desempeño. En efecto, es lógico que la consecuencia del criterio que se sustenta en la Constitución, interpretada por esta Suprema Corte, exige un seguimiento constante de los funcionarios judiciales, a fin de que cuando cumplan con el término para el que fueron designados por primera vez, se pueda dictaminar, de manera fundada y motivada, si debe reelegírseles, de modo tal que si se tiene ese cuidado no se llegará a producir la reelección de una persona que no la merezca, y ello se podrá fundar y motivar suficientemente. 6o. Del criterio anterior se sigue que cuando esté por concluir el cargo de un Magistrado, debe evaluarse su actuación para determinar si acreditó, en su desempeño, cumplir adecuadamente con los atributos que la Constitución exige, lo que implica que tanto si se considera que no debe ser reelecto, por no haber satisfecho esos requisitos, como cuando se estime que sí se reunieron y que debe ser ratificado, deberá emitirse una resolución fundada y motivada por la autoridad facultada para hacer el nombramiento en que lo justifique, al constituir no sólo un derecho del Magistrado, sino principalmente, una garantía para la sociedad."¹⁷

65. De igual manera, se ha sostenido que **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:

66. 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;

67. 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;

¹⁷ Jurisprudencia P./J. 107/2000, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 30.



68. 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,

69. d) Que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada.

70. Finalmente, este Alto Tribunal se ha pronunciado en el sentido de que la estabilidad o seguridad en el ejercicio del cargo, como principio que salvaguarda la independencia judicial, está consignada en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y abarca dos aspectos a los que deben sujetarse las entidades federativas: 1. La determinación en las Constituciones Locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado, lo que da al funcionario judicial la seguridad de que durante ese término no será removido arbitrariamente, sino sólo cuando incurra en alguna causal de responsabilidad o en un mal desempeño de su función judicial; y, 2. La posibilidad de ser ratificado al término del periodo señalado en la Constitución Local, siempre y cuando demuestre poseer los atributos que se le reconocieron al habersele designado, y que su trabajo cotidiano lo haya desahogado de manera pronta, completa e imparcial como expresión de diligencia, excelencia profesional y honestidad invulnerable, lo que significa que el derecho a la ratificación o reelección supone, en principio, que se ha ejercido el cargo por el término que el Constituyente Local consideró conveniente y suficiente para poder evaluar su actuación.

71. Una vez expuestas las consideraciones que ha sustentado el Pleno de este Alto Tribunal en torno al artículo 116, fracción III, constitucional, resulta necesario analizar los preceptos impugnados.

72. Al respecto, y para efecto de verificar en qué consistió la modificación a los términos de vigencia y permanencia de los funcionarios judiciales locales con motivo de la reforma contenida en el decreto impugnado, a continuación, se expone un cuadro comparativo de la totalidad de las normas que integraban el sistema de ratificación de Magistrados locales y la ausencia de la regulación respectiva en el contenido actual del ordenamiento local, con motivo del decreto que se combate:



Cuadro comparativo	
Antes de la reforma	Después de la reforma impugnada
<p>"Artículo 40. Son facultades del Congreso:</p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 11 de agosto de 2015)</p> <p>"XXXVII. Designar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y al Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes de conformidad con lo previsto en esta Constitución; así como al Fiscal General del Estado de Morelos y al Fiscal Especializado para la Investigación de Hechos de Corrupción, estos últimos de entre la terna de ciudadanos que someta a su consideración el Ejecutivo del Estado.</p> <p>"Asimismo, designar si fuera procedente, por un periodo más a los Magistrados Numerarios del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes."</p>	<p>"Artículo 40. Son facultades del Congreso:</p> <p>"...</p> <p>(Reformada, P.O. 11 de agosto de 2015)</p> <p>"XXXVII. Designar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y al Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes de conformidad con lo previsto en esta Constitución; así como al Fiscal General del Estado de Morelos y al Fiscal Especializado para la Investigación de Hechos de Corrupción, estos últimos de entre la terna de ciudadanos que someta a su consideración el Ejecutivo del Estado.</p> <p>"(Derogado segundo párrafo, P.O. 24 de febrero de 2017)."¹⁸</p>

¹⁸ "**Artículo 40.** Son facultades del Congreso:

"...

(Reformada, P.O. 7 de abril de 2017)

"XXXVII. Designar a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y al Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes de conformidad con lo previsto en esta Constitución; así como al fiscal general del Estado de Morelos y al Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, estos últimos de entre la terna de ciudadanos que someta a su consideración el Ejecutivo del Estado.

"Las designaciones a que alude esta fracción, deberán reunir el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso."



(Reformado, P.O. 16 de julio de 2008)
"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,

(Reformado, P.O. 16 de julio de 2008)
"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.

(Reformado, P.O. 24 de febrero de 2017)
Magistrados interinos "**Los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, rendirán su protesta ante el Pleno del Congreso o la Diputación Permanente, durarán en su cargo catorce años contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establece esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.**

"(Derogado tercer párrafo, P.O. 24 de febrero de 2017)

"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.

"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 Con-

pudiendo ser reelecto sólo por un periodo más, sin posibilidad de volver a ocupar ese cargo.

(Reformado, P.O. 24 de febrero de 2017)
"Las funciones de los Magistrados del Poder Judicial se regirán por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

(Reformado, P.O. 24 de febrero de 2017)
"Ninguna que (sic) persona que haya sido nombrada Magistrado del Tribunal Superior de Justicia podrá volver a ocupar dicho 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.

"(Derogado octavo párrafo, P.O. 24 de febrero de 2017)



greso, 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.

"N. de E. en relación con la entrada en vigor del presente párrafo, véase artículo segundo transitorio del decreto que modifica este ordenamiento.

(Reformado, P.O. 28 de mayo de 2014)
"El Congreso del Estado conforme a sus facultades, decide 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.

"(Derogado noveno párrafo, P.O. 24 de febrero de 2017)

(Reformado, P.O. 24 de febrero de 2017)
El Congreso del Estado conforme a sus facultades, decide sobre la designación de los Magistrados, mediante el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura.

(Reformado, P.O. 24 de febrero de 2017)
El retiro forzoso de los Magistrados se producirá al cumplir setenta años de edad o por sobrevenir incapacidad física o mental que imposibilite el desempeño del cargo o de manera voluntaria. 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."

(Reformado, P.O. 24 de febrero de 2017)
 "Asimismo, la ley de la materia deberá prever 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 Tribunal Superior de Justicia y a través de aportaciones que realicen los Magistrados. En todo caso se evitará que el pago repercuta como un gasto excesivo a cargo del presupuesto de dicho poder."

(Reformado, P.O. 11 de agosto de 2015)
"Artículo 109 Bis. La justicia administrativa estatal se deposita en un Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, órgano jurisdiccional que no estará adscrito al Poder Judicial.

(Reformado, P.O. 11 de agosto de 2015)
"Artículo 109 Bis. La justicia administrativa estatal se deposita en un Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, órgano jurisdiccional que no estará adscrito al Poder Judicial.

"Dicho Tribunal de Justicia Administrativa tendrá a su cargo el conocimiento y resolución de las controversias de carácter administrativo y fiscal, que se susciten entre la administración pública estatal o municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales y los particulares; la determinación de existencia de conflicto de intereses; la emisión de resoluciones sobre la compatibilidad para el desempeño de dos o más empleos o comisiones con cargo a los presupuestos de los poderes públicos, los organismos públicos autónomos, los municipios y los organismos auxiliares de la administración pública, estatal o municipal; la imposición en los términos que disponga la ley, de las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones

"Dicho Tribunal de Justicia Administrativa tendrá a su cargo el conocimiento y resolución de las controversias de carácter administrativo y fiscal, que se susciten entre la administración pública estatal o municipal, sus organismos auxiliares estatales o municipales y los particulares; la determinación de existencia de conflicto de intereses; la emisión de resoluciones sobre la compatibilidad para el desempeño de dos o más empleos o comisiones con cargo a los presupuestos de los poderes públicos, los organismos públicos autónomos, los municipios y los organismos auxiliares de la administración pública, estatal o municipal; la imposición en los términos que disponga la ley, de las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecunia-



y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y los organismos públicos autónomos creados por esta Constitución.

"Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, se observará lo previsto en esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

"El Tribunal de Justicia Administrativa estará integrado por cinco Magistrados; funcionará en términos de lo dispuesto en la (sic) normas aplicables.

"Los Magistrados deberán reunir los mismos requisitos que para ser Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, debiendo además contar con experiencia en materia administrativa, fiscal o de responsabilidades plenamente acreditada. Serán designados por el Pleno del Poder Legislativo a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

"Durarán en su cargo **ocho años**, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional, **pudiendo ser designados para un periodo de seis años más y sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.**

rias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos estatales, la Universidad Autónoma del Estado de Morelos y los organismos públicos autónomos creados por esta Constitución.

"Para la investigación, substanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial del Estado, se observará lo previsto en esta Constitución, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos.

"El Tribunal de Justicia Administrativa estará integrado por cinco Magistrados; funcionará en términos de lo dispuesto en la (sic) normas aplicables.

"Los Magistrados deberán reunir los mismos requisitos que para ser Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado, debiendo además contar con experiencia en materia administrativa, fiscal o de responsabilidades plenamente acreditada. Serán designados por el Pleno del Poder Legislativo a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública conforme a lo establecido en esta Constitución y la Ley Orgánica para el Congreso del Estado.

(Reformado, P.O. 24 de febrero de 2017)

"Durarán en su cargo catorce años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional y sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establece esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.



"La designación por 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.

"Ninguna persona que haya sido nombrada Magistrado **y haya procedido su designación para un periodo más en términos de esta Constitución**, podrá volver a ocupar el cargo o ser nombrada para un nuevo periodo. En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo, podrán rebasar catorce años en el cargo.

"Al término de su respectivo encargo, los Magistrados tendrán derecho a un haber por retiro, en los términos establecidos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, conforme lo establece esta Constitución y la ley de la materia.

"El retiro forzoso del cargo se producirá en los mismos términos que para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

"La ley establecerá su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. El tribunal podrá establecer unidades de apoyo técnico especializado, atendiendo a su disponibilidad presupuestal. Por lo que hace a su presupuesto de egresos, el tribunal deberá elaborar el proyecto respectivo y remitirlo con toda oportunidad para su integración al del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

"Los Magistrados deberán cumplir con la presentación oportuna de su declaración

(Derogado séptimo párrafo, P.O. 24 de febrero de 2017)

(Reformado, P.O. 24 de febrero de 2017)
"Ninguna persona que haya sido nombrada Magistrado podrá volver a ocupar el cargo o ser nombrada para un nuevo periodo. En ningún caso y por ningún motivo, los Magistrados que hubieran ejercido el cargo, podrán rebasar catorce años en ejercicio del mismo.

"Al término de su respectivo encargo, los Magistrados tendrán derecho a un haber por retiro, en los términos establecidos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, conforme lo establece esta Constitución y la ley de la materia.

"El retiro forzoso del cargo se producirá en los mismos términos que para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

"La ley establecerá su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. El tribunal podrá establecer unidades de apoyo técnico especializado, atendiendo a su disponibilidad presupuestal. Por lo que hace a su presupuesto de egresos, el tribunal deberá elaborar el proyecto respectivo y remitirlo con toda oportunidad para su integración al del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

"Los Magistrados deberán cumplir con la presentación oportuna de su declaración



<p>de intereses y situación patrimonial en los términos de lo dispuesto por el artículo 133-Bis de esta Constitución."</p>	<p>de intereses y situación patrimonial en los términos de lo dispuesto por el artículo 133-Bis de esta Constitución."</p>
<p>(Adicionado, P.O. 14 de noviembre de 2007) "Artículo 109-Ter. El Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes será el responsable de la administración de justicia para menores a que se refiere el artículo 19, inciso d) párrafo cuarto, de esta Constitución.</p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 24 de febrero de 2017) "Artículo 109-Ter. El Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, será el responsable de la administración de justicia para menores a que se refiere el artículo 19, inciso d) párrafo cuarto, de esta Constitución.</p>
<p>(Reformado, P.O. 16 de julio de 2008) "Para ser Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, se deberá acreditar especialización en la materia y reunir los requisitos que esta Constitución establece para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia; será nombrado por el Congreso del Estado previa convocatoria a examen de oposición que emitirá el órgano político del Congreso del Estado.</p>	<p>(Reformado, P.O. 16 de julio de 2008) "Para ser Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, se deberá acreditar especialización en la materia y reunir los requisitos que esta Constitución establece para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia; será nombrado por el Congreso del Estado previa convocatoria a examen de oposición que emitirá el órgano político del Congreso del Estado.</p>
<p>(Adicionado, P.O. 16 de julio de 2008) "Durará en su encargo un periodo de seis años consecutivos, contados a partir de la fecha en que rinda la protesta constitucional; podrá ser designado para un periodo más y si lo fuere continuará en esa función hasta por ocho años más, sin que por ningún motivo puedan rebasar catorce años en el cargo, 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, al término de los cuales tendrá derecho a un haber por retiro, conforme lo establezca esta Constitución y las leyes en la materia.</p>	<p>(Reformado, P.O. 24 de febrero de 2017) "Durará en su encargo un periodo de catorce años, contados a partir de la fecha en que rinda la protesta constitucional y sólo podrá ser privado del cargo en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos, al término de los cuales tendrá derecho a un haber por retiro, en los términos establecidos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, conforme a lo establecido en esta Constitución y las leyes en la materia.</p>
<p>(Adicionado, P.O. 16 de julio de 2008) "La designación por un periodo más sólo procederá de los resultados que</p>	



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.

(Adicionado, P.O. 16 de julio de 2008)
"Ninguna persona que haya sido nombrada Magistrado y haya procedido su designación para un periodo más en términos de esta Constitución, podrá volver a ocupar el cargo o ser nombrada para un nuevo periodo. En ningún caso y por ningún motivo, el Magistrado que hubiere ejercido el cargo con el carácter de titular o suplente, podrá rebasar catorce años en el cargo. El retiro forzoso del cargo se producirá en los mismos términos que para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

(Reformado, P.O. 16 de julio de 2008)
"El Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes administrará sus recursos y propondrá su presupuesto de egresos al titular del Poder Judicial, quien lo integrará al presupuesto de egresos de dicho poder. La fiscalización de sus recursos estará a cargo de la Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso del Estado.

(Reformado, P.O. 13 de marzo de 2013)
"Habrá un Magistrado titular y un suplente, así como el número de Jueces especializados que señale la ley orgánica que para tal efecto se expida. Tendrán competencia exclusiva para administrar justicia a los adolescentes a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes del Estado de Morelos. Los Jueces Especializados serán nombrados por el Magis-

(Derogado cuarto párrafo, P.O. 24 de febrero de 2017)

(Reformado, P.O. 24 de febrero de 2017)
"Ninguna persona que haya sido nombrada Magistrado podrá volver a ocupar el cargo o ser nombrada para un nuevo periodo. En ningún caso y por ningún motivo, el Magistrado que hubiere ejercido el cargo con el carácter de titular o suplente, podrá rebasar catorce años en el cargo. El retiro forzoso del cargo se producirá en los mismos términos que para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia.

(Reformado, P.O. 24 de febrero de 2017)
"El Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes administrará sus recursos y propondrá su presupuesto de egresos al titular del Poder Judicial, quien lo integrará al presupuesto de egresos de dicho poder. La fiscalización de sus recursos estará a cargo de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Morelos.

(Reformado, P.O. 24 de febrero de 2017)
"Habrá un Magistrado titular y un suplente, así como el número de Jueces especializados que señale la ley orgánica que para tal efecto se expida. Tendrán competencia exclusiva para administrar justicia a los adolescentes a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes del Estado de Morelos. Los Jueces Especializados serán nombrados por el Magistrado del Tribunal Unitario



trado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, mediante convocatoria a examen de oposición calificado por el Centro Nacional de Evaluación Superior (Ceneval), designando en el cargo a quienes obtengan las más altas evaluaciones en dicho examen. Una vez nombrados tienen los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas que los demás Jueces pertenecientes al Poder Judicial del Estado de Morelos.

N. de E. de conformidad con el Decreto Número 824, publicado en el P.O. 16 de julio de 2008, los anteriores penúltimo y último párrafos, quedan integrados en uno.

(Reformado, P.O. 16 de julio de 2008)
"La ley orgánica establecerá la organización, el funcionamiento, las atribuciones del tribunal y demás disposiciones para el correcto desempeño de sus funciones. La información relacionada con los procesos jurisdiccionales en materia de justicia para adolescentes no será pública."

de Justicia para Adolescentes, mediante convocatoria a examen de oposición calificado por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, designando en el cargo a quienes obtengan las más altas evaluaciones en dicho examen. Una vez nombrados tienen los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas que los demás Jueces pertenecientes al Poder Judicial del Estado de Morelos.

[N. de E. de conformidad con el Decreto Número 824, publicado en el P.O. 16 de julio de 2008, los anteriores penúltimo y último párrafos, quedan integrados en uno.]

(Reformado, P.O. 16 de julio de 2008)
"La ley orgánica establecerá la organización, el funcionamiento, las atribuciones del tribunal y demás disposiciones para el correcto desempeño de sus funciones. La información relacionada con los procesos jurisdiccionales en materia de justicia para adolescentes no será pública."

"Tercera. Los Magistrados que se encuentren en funciones en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, así como los del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, al hacerse la declaratoria a la que se refiere la disposición transitoria primera, por esta única ocasión, durarán en su encargo hasta cumplir veinte años contados a partir de la fecha de su primera designación, sin perjuicio de la aplicación de la disposición constitucional que establece el retiro forzoso por razón de edad y gozarán del haber de retiro en la forma y términos que determinen los ordenamientos correspondientes."



73. Como se desprende del cuadro comparativo anterior, con anterioridad a la reforma impugnada, la designación por un periodo más se hacía con base en una evaluación por parte del Congreso del Estado, mediante el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura.

74. Sin embargo, de la lectura de los artículos antes y después de la reforma se advierte que las reformas y derogaciones contenidas en el decreto impugnado tuvieron como efecto suprimir la posibilidad de que los Magistrados Numerarios del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para adolescentes, respectivamente, pudieran ser designados por un periodo más de ocho o seis años adicionales a los seis u ocho años originales, con base en una evaluación sino que, conforme a la legislación vigente, la designación de dichos funcionarios judiciales se realiza con una vigencia fija y determinada, y se precisa que únicamente pueden ser privados del cargo por las causas establecidas en la Constitución Local y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos, sin que se prevea la figura de la ratificación o reelección para la permanencia en el cargo.

75. Lo anterior se corrobora con el hecho de que en la exposición de motivos de la iniciativa se reconoce que su objetivo es establecer la duración de catorce años sin posibilidad de ratificación o reelección.

76. Al respecto, debe precisarse que, como quedó expuesto en líneas precedentes, el artículo 116, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Federal establece que serán las Constituciones Locales y sus leyes orgánicas las que establecerán las condiciones de permanencia en el puesto de los servidores del Poder Judicial Local, lo que significa que se precisará la duración de su nombramiento, con lo cual se logrará la estabilidad en el puesto mientras su conducta sea apegada a derecho. Por su parte, el párrafo quinto del propio precepto constitucional que alude a los Magistrados, prevé también el esquema de permanencia al destacar que *"durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales"*.

77. De lo anterior se obtiene que el hecho de que una Legislatura estatal no prevea la figura de la ratificación al establecer la temporalidad en el cargo



de los Magistrados locales no significa necesariamente la vulneración al principio de inamovilidad ni al de independencia judicial, debido a que este Pleno ha reconocido otros medios que también son aptos para garantizar esos principios.

78. En esos términos, si bien es verdad que la Constitución Federal prevé que los Magistrados locales deben gozar de inamovilidad, en tanto que, en el caso, con la reforma se derogó la posibilidad de ratificación de los Magistrados para un eventual periodo adicional, lo cierto es que, como se precisó, este Pleno ya ha reconocido que lo relevante para concluir que se respeta el principio de inamovilidad es que el legislador local establezca un periodo razonable para el ejercicio del cargo, para lo cual puede atenderse a un esquema de primer nombramiento y posterior ratificación o, como en este asunto, estableciendo un periodo único de ejercicio.

79. Lo anterior, en el entendido de que **el hecho de que el legislador local opte por seleccionar el esquema de un periodo único al establecer la temporalidad de la duración en el cargo de los Magistrados locales pueda implicar, por esa sola circunstancia, una violación al principio de inamovilidad** debido a que, se reitera, lo relevante es que se garantice la estabilidad de los juzgadores en sus cargos, en el entendido de que el plazo debe ser prudente y razonable, atendiendo a la realidad de cada Estado. Corrobora la anterior afirmación el criterio contenido en la jurisprudencia P/J. 44/2007, de rubro y texto siguientes:

"ESTABILIDAD DE LOS MAGISTRADOS DE PODERES JUDICIALES LOCALES. PARÁMETROS PARA RESPETARLA, Y SU INDEPENDENCIA JUDICIAL EN LOS SISTEMAS DE NOMBRAMIENTO Y RATIFICACIÓN. 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."¹⁹

80. Precisado lo anterior, se obtiene que, en el caso, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el sistema de periodo único de catorce años, implementado en el decreto impugnado, que sustituye al anterior de reelección y ratificación, respecto de los Magistrados numerarios del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para adolescentes, respectivamente, cumple razonablemente con los parámetros constitucionales que rigen a la magistratura judicial.

81. Lo anterior se corrobora con el hecho de que, como se adelantó, de la propia iniciativa se advierte que el cambio referente a las condiciones temporales de los Magistrados locales (en este caso, tanto de los pertenecientes al Poder Judicial Local, como a los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos), al pasar de un sistema de ratificación al de un periodo único de ejercicio por catorce años, tuvo como objetivo priorizar la especialización judicial así como armonizar la forma en la que se establece la duración de los Magistrados locales con la de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante un solo periodo improrrogable.

82. Así se desprende del dictamen en sentido positivo de la iniciativa con proyecto de Decreto que reforman y derogan diversas disposiciones de la Consti-

¹⁹ Datos de localización: Novena Época. Registro digital: 172525. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, materia constitucional, página 1641.



tución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, presentada por el diputado Javier Laffitte Bretón, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, del que se extrae lo siguiente:

"... Ahora bien, el suscrito iniciador considera prudente que con la finalidad de fortalecer la autonomía e independencia y con ello lograr un mejor desempeño de los Magistrados del Poder Judicial del Estado de Morelos y del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, se armonice lo relativo a la duración en el cargo para que la misma sea por catorce años y sin posibilidad de ratificación o reelección.

"Esto sin duda, traerá grandes beneficios a los justiciables, ya que la especialización judicial se da conforme se va generando experiencia y sobre todo solidez en las sentencias emitidas, lo que constituye per se que el grado de falibilidad jurídica sea en porcentajes muy bajos.

"Por tanto conforme el juzgador va teniendo mayor grado de experiencia, sus sentencias van adquirieron niveles de calidad y de eficiencia en proporción al número de amparos concedidos.

"A manera de ejemplo se menciona que el Censo Nacional de Impartición de Justicia 2015, emitido por el INEGI, sostiene que, en Morelos, el número de sentenciados registrados en causas penales concluidas para el año 2014 en primera instancia, fue de 649, de las cuales 422 fueron condenatorias y 200 absolutorias y en 27 las sentencias fueron de naturaleza mixta (condenaron por unos delitos y absolvieron por otros). De lo que se colige la calidad y eficacia del trabajo jurisdiccional. Por tanto, es justificable el cambio en cuanto a la temporalidad de la designación de los Magistrados.

"El procedimiento de designación, sin duda, deberá ser materia de reforma en la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, para dar mayor transparencia y certidumbre tanto a los participantes, como a la sociedad en general, por lo que el análisis y estudio del procedimiento en comento, será el siguiente paso en la reforma que por este medio se impulsa.

"Pero con esta disposición sin duda se armonizará el periodo de duración análogamente a lo prevé nuestra Constitución Federal en su artículo 94, penúltimo párrafo, que dispone:



"Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del título cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su periodo, tendrán derecho a un haber por retiro. ..."

83. En efecto, el establecimiento de un periodo único e improrrogable de catorce años no puede considerarse como una designación cuya temporalidad vulnere la independencia judicial, porque **dicho plazo es apto y suficiente para que los Magistrados se especialicen en la función jurisdiccional que les corresponde efectuar, a fin de garantizar a los justiciables un mejor servicio en la impartición de justicia, el cual puede verse reflejado en la unidad de criterios, solidez de las decisiones y calidad argumentativa derivada de la experiencia que van acumulando por el transcurso de esos años, lo cual es consistente con el objetivo de la reforma, de fortalecer la especialización judicial.**

84. En esos términos, se advierte que la Constitución Política del Estado de Morelos ha definido la inamovilidad de los Magistrados en mención, circunscrita a un periodo perfectamente identificado, ya que ha establecido que serán nombrados por un plazo improrrogable de catorce años, y no podrán ser removidos de su cargo sino en los términos que establezca la Constitución y las leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

85. Así, partiendo de que el objeto de protección del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el tema de la inamovilidad judicial, es la estabilidad en el cargo de los Magistrados y no su permanencia vitalicia, queda en evidencia que son constitucionales, en ese aspecto, los preceptos impugnados.

86. Debe precisarse que si bien los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos no forman parte del Poder Judicial Local, se considera que, atendiendo a que realizan labores de carácter jurisdiccional y que para ser Magistrado del tribunal administrativo se deben cumplir con los mismos requisitos que para ser Magistrado de uno de los órganos judiciales, como expresamente se establece el artículo 109 Bis de la Constitución de esa entidad federativa, se concluye que en este caso resulta aplicable el principio de inamovilidad judicial, en iguales términos que a los Magistrados pertenecientes al Poder Judicial del Estado.



87. Asimismo, también resulta infundado lo afirmado por el accionante en relación con que el sistema sin ratificación viola el derecho de la sociedad a contar con Jueces aptos, toda vez que, como se explicó, desde la iniciativa del decreto combatido se precisó que el objetivo cambio relacionado con las condiciones temporales de los Magistrados locales, al pasar de un sistema de ratificación al de un periodo único de ejercicio por catorce años, fue precisamente priorizar la especialización judicial así como armonizar la forma en la que se establece la duración de los Magistrados locales con la de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante un solo periodo improrrogable, el cual resulta un criterio constitucionalmente razonable, atendiendo a lo hasta aquí expuesto.

88. Derivado de lo expuesto en líneas precedentes, deben declararse infundados los conceptos de invalidez planteados por la promovente y, en consecuencia, **reconocerse la validez de la derogación efectuada mediante el decreto reclamado, del sistema de ratificación o reelección de los Magistrados locales con base en su evaluación, conformado** por el artículo 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; artículo 89, párrafos segundo, tercero, quinto, sexto, octavo y noveno; artículo 109 Bis, párrafos sexto, séptimo y octavo; y artículo 109 Ter, párrafos tercero, cuarto y quinto; todos de la Constitución Local, en su texto vigente hasta antes de la emisión del decreto impugnado.

89. SÉPTIMO.—**Inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio del decreto combatido.**

90. Como diverso concepto de invalidez se impugna el artículo tercero transitorio del decreto combatido, por considerar que dicho precepto es violatorio del principio de legalidad, debido a que amplía la permanencia en el cargo de Magistrados en funciones por un plazo que no se aviene más con el sistema de designación y ratificación previsto en esa entidad federativa. Asimismo, se afirma que ese transitorio vulnera la independencia judicial pues se altera uno de los mecanismos que sirven para garantizarla, como es el plazo de duración del encargo.

91. Para resolver el argumento planteado, se toma en cuenta que la norma transitoria impugnada dispone:



"Tercera. Los Magistrados que se encuentren en funciones en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, así como los del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, al hacerse la declaratoria a la que se refiere la disposición transitoria primera, **por esta única ocasión, durarán en su encargo hasta cumplir veinte años contados a partir de la fecha de su primera designación**, sin perjuicio de la aplicación de la disposición constitucional que establece el retiro forzoso por razón de edad y gozarán del haber de retiro en la forma y términos que determinen los ordenamientos correspondientes."

92. De la disposición transitoria se advierte que lo que prevé son las condiciones de temporalidad en el cargo de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, así como los del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, **que se encontraban en funciones al hacerse la declaratoria a la que se refiere la disposición transitoria primera,²⁰ es decir, el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete.²¹**

93. Al respecto, de la referida iniciativa de reforma que derivó en la emisión del Decreto Número Mil Seiscientos Trece, se advierte que la implementación del transitorio en mención se justificó con base en las siguientes razones:

"... Por otra parte es menester señalar que nuestra Constitución Política Local, establece en su artículo 89, párrafos séptimo y décimo segundo, que al término de los catorce años, los Magistrados tendrán derecho a un haber por retiro conforme lo establezca la ley de la materia, la que además preverá de un mecanismo para generar los recursos para el pago del mismo, a partir del pre-

²⁰ "Primera. Aprobado el presente decreto por el Poder Reformador Local y hecha la declaratoria correspondiente, remítase al titular del Poder Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano oficial de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, conforme lo dispuesto por los artículos 44 y 70, fracción XVII inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos."

²¹ Fecha que coincide con la publicación del Decreto Mil Seiscientos Trece, impugnado, atendiendo a que la declaratoria a que hace referencia la disposición transitoria primera de dicho decreto, se formuló en el mismo Periódico Oficial Local, como aspecto previo, y obra a foja 2 de ese documento.



supuesto que se destine anualmente al Poder Judicial, evitando que su pago repercuta con un gasto excesivo a cargo del presupuesto de dicho poder. En esa misma disposición constitucional, esta prerrogativa se hace extensiva en forma proporcional a los Magistrados supernumerarios y a aquellos que les sea aplicable el retiro forzoso.

"Al respecto, de la información presupuestal que en forma periódica es remitida al Congreso del Estado por parte del Tribunal Superior de Justicia se advierte que, actualmente el monto que se destina al pago de pensiones de los Magistrados que se encuentran en situación de retiro, es similar a la que se destina para cubrir los emolumentos de los Magistrados en activo, debiéndose considerar además que para el mes de mayo del año dos mil veinte, otros cuatro Magistrados habrán concluido su periodo de catorce años pasando a situación de retiro.

"Tomando en cuenta lo anterior es que se propone la expedición de una disposición transitoria en la que se establezca que los Magistrados que actualmente se encuentran en funciones, permanezcan en el cargo hasta cumplir los veinte años, contados a partir de su primera designación, sin perjuicio de la aplicación de la disposición que establece el retiro forzoso por cuestión de edad. Ello con la finalidad de generar un lapso de tiempo razonable que permita establecer y desarrollar el mecanismo de que habla la propia Constitución Local, para generar los recursos para el pago del haber por retiro, proponiéndose además que dichos recursos no sólo provengan del presupuesto que se destinen anualmente a los tribunales sino también de las aportaciones que hagan los propios Magistrados.

"Consideramos que esta modificación implica diversos beneficios, pues por una parte prorroga la época de retiro de diversos Magistrados y con ello la obligación de los tribunales de cubrirles el haber por retiro, prorrogando también la necesidad de realizar nuevas designaciones de Magistrados a lo que obviamente se les deberían pagar sus correspondientes emolumentos, además de que permite aprovechar por un mayor tiempo la experiencia adquirida de los Magistrados actualmente en funciones ..."

94. De lo transcrito se advierte que uno de los objetivos de la iniciativa de reforma contenida en el decreto impugnado fue modificar el mecanismo para



el pago del haber por retiro que preveía el artículo 89 de la Constitución Local, a fin de que se instrumentara no sólo a partir del presupuesto que se destina anualmente al Tribunal Superior de Justicia, sino también a través de aportaciones que realizaran los Magistrados.

95. Asimismo, de la iniciativa se advierte que, a fin de hacer operativo y permitir la traslación al nuevo sistema, se estableció la disposición transitoria impugnada, en la que se establece que los Magistrados que en el momento de hacerse la declaratoria se encontraran en funciones, por única vez permanecieran en el cargo hasta cumplir un total de veinte años, contados a partir de su primera designación, sin perjuicio de la aplicación de la disposición que establece el retiro forzoso por cuestión de edad, a fin de generar un lapso razonable que permitiera establecer y desarrollar el mecanismo de que habla la propia Constitución Local, para generar los recursos para el pago del haber por retiro, en el entendido de que los recursos ya no iban a provenir exclusivamente del presupuesto que se destinare anualmente a los tribunales sino también de las aportaciones que hicieren los propios Magistrados.

96. Ahora bien, en relación con la naturaleza de las disposiciones transitorias como la impugnada, debe precisarse que la diferencia entre este tipo de normas y las demás radica, en primer lugar, en el sujeto normativo, es decir, a quien se dirige la norma, ya que normalmente se dirigen a las autoridades aplicadoras sin establecer obligaciones a los particulares; en segundo lugar, el objeto de este tipo de normas se refiere a la vigencia o modo de aplicación de las normas que se expiden o derogan. Así, puede afirmarse que el objeto fundamental de las normas transitorias es regular el tránsito de un orden jurídico a otro.

97. De ahí que las disposiciones transitorias, aun cuando eventualmente pueden ser utilizadas para poner fin a la vigencia de otras normas, lo cierto es que también pueden tener como objeto la implementación de reglas de aplicación temporal que coexisten en el orden jurídico con otras de la misma materia, lo cual no implica, por sí, que por ese motivo sean contrarias al orden jurídico vigente, si se considera que su contenido no es ajeno ni contrario al del propio ordenamiento, sino que son aplicables diferenciada y específicamente a un supuesto específico, en el entendido de que una de las características de los



artículos transitorios es que carecen de autonomía, es decir, solamente pueden existir en vinculación con otras disposiciones normativas.

98. No obstante, en el caso, se concluye que son sustancialmente fundados los conceptos de invalidez, en los que se afirma que dicho artículo tercero transitorio es inconstitucional.

99. Para explicar esta determinación, se toma en cuenta que el artículo 41 de la Constitución Federal prevé, en la parte conducente, que "[e]l pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión". El capítulo I del título tercero se denomina "[d]e la división de poderes" y el artículo 49 establece que "[e]l Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

100. Asimismo, el capítulo I de título primero de la Constitución Federal se denomina "[D]e los derechos humanos y sus garantías" y en el artículo 17 se reconoce el derecho humano de "[t]oda persona ... 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", previendo en la parte conducente que "[l]as leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones".

101. Por su parte, el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos afirma que toda persona tiene derecho a ser oída "por un Juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley", lo que se complementa por el artículo 25 que prevé el derecho a un recurso efectivo ante Jueces o tribunales competentes.

102. Estos preceptos constitucionales y convencionales consagran los principios de división de poderes y el de acceso a una justicia pronta, completa e imparcial, así como los principios de independencia y autonomía judicial que se establecen como principios materiales esenciales de la función del Poder Judicial, los cuales son oponibles a otros poderes.²² Si bien no existe duda de

²² Como se adelantó, se estima que la integración del parámetro de control de constitucionalidad se debe fijar conforme al artículo 10. constitucional, con la metodología aprobada en la contradicción



que estos principios gozan de un estatus constitucional al ser parámetros constitucionales orgánicos o elementos de un derecho humano, la cuestión relevante es precisar cuáles son sus alcances cuando está en entredicho la integración y características del encargo o nombramiento de los juzgadores, ya sean federales o locales.

103. Al respecto, este Pleno de la Suprema Corte, al resolver la controversia constitucional 4/2005, en sesión de trece de octubre de dos mil cinco,²³ en la que se verificó la regularidad constitucional de una convocatoria para integrar el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tlaxcala, determinó que, aunque el legislador cuente con facultades para regular los procedimientos de designación de los integrantes del Poder Judicial, lo importante es que esa libertad configurativa no está exenta de sujetarse a los principios de la función judicial, "*por lo que la designación deberá ser libre de compromisos políticos y vinculado con otro de los principios básicos ... a saber, la carrera judicial*",²⁴ pues, se insistió, dicha cuestión debía entenderse sujeta "*a las garantías consagradas en los artículos 17 y 116, fracción III, constitucionales*".²⁵ Por ende, el Pleno ha reconocido una jerarquía central a "*la determinación en las Constituciones Locales de manera general y objetiva del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de Magistrado*",²⁶ insistiendo que ello es determinante para la estabilidad o segu-

de tesis 293/2011. Por ende, en las acciones de inconstitucionalidad deben considerarse parte integrante del parámetro de control, los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea Parte, con fundamento a su vez en el artículo 61, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia. Así, aunque es cierto que la materia de análisis del presente asunto versa sobre los principios de división de poderes y autonomía e independencia judicial, los cuales pueden predicarse como principios orgánicos de la Constitución, debe insistirse en que no puede desconocerse la operatividad que tienen esos principios a través del contenido de diversos derechos humanos, como el de acceso a la justicia imparcial, debido proceso y el de contar con un recurso efectivo; por tanto, en este caso, el parámetro de control deben ampliarse con las referidas normas del derecho convencional.

²³ Por unanimidad de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón. Ausente el Ministro Gudiño Pelayo.

²⁴ Página 147 de la ejecutoria.

²⁵ Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 17/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1448, de rubro: "MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. REQUISITOS PARA OCUPAR DICHOS CARGOS."

²⁶ Página 149 de la ejecutoria.



ridad en el ejercicio del cargo como una forma de garantizar la independencia y autonomía judicial.²⁷

104. Así, se determinó expresamente que la garantía de acceso jurisdiccional supone que los principios básicos que la sustentan resultan aplicables tanto al Poder Judicial Federal, como al de los Estados y del Distrito Federal, estableciéndose como postulados básicos de estos principios la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones al señalarse en su tercer párrafo que *"las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones"*.²⁸ Por ello se concluyó que la *"garantía de acceso jurisdiccional (artículo 17 constitucional), como la garantía de independencia de los Poderes Judiciales Locales (artículo 116, fracción III constitucional), no sólo tienen la función de proteger a los funcionarios judiciales, sino ante todo de proteger a los justiciables. En efecto, ante la prohibición de hacerse justicia por sí misma, es derecho de toda persona tener acceso a la justicia a través de tribunales independientes; así la independencia de los Poderes Judiciales Locales, tiene como objeto salvaguardar el acceso a la justicia, ya que la sociedad debe contar con un grupo de Magistrados y Jueces que hagan efectiva cotidianamente la garantía de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita"*.²⁹

105. Lo anterior es indicativo de que esta Suprema Corte ha considerado que el principio general de división de poderes, tanto para el ámbito federal como para el ámbito de las entidades federativas, se encuentra interrelacionado con los principios de autonomía e independencia judicial que conforman a su vez el derecho de acceso a una justicia imparcial, lo cual exige que la legislación que regula a los Jueces y tribunales cumpla con los condicionamientos mínimos que aseguren dichos principios; en particular, **aquellos aspectos de la regulación que incidan en la duración de su encargo**, en su procedimiento de nombramiento, y en la protección contra presiones o injerencias externas.

²⁷ Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 19/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1447, de rubro: "MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. ASPECTOS QUE COMPRENDE LA ESTABILIDAD O SEGURIDAD EN EL EJERCICIO DE SU CARGO."

²⁸ Página 130 de la ejecutoria.

²⁹ *Ibidem*, página 133.



106. En esos términos, a fin de generar certeza jurídica, es imprescindible que, en todo proceso de designación de impartidores de justicia, se conozcan de antemano, tanto por los candidatos a la función jurisdiccional como por la propia sociedad, las condiciones del nombramiento, entre ellos, el plazo de duración en el cargo, las cuales deben entenderse inmodificables.

107. Así, el plazo de nombramiento, al estar previa y específicamente preestablecido, es inmodificable legislativamente una vez que el poder político ha designado a su titular, a fin de generar la certeza que no existirá discrecionalidad en el cambio de las condiciones de temporalidad del ejercicio de la función jurisdiccional, a fin de que, con ello, el juzgador conozca exactamente el periodo que abarca su estabilidad en el cargo, dado que de lo contrario se generaría una afectación a la independencia judicial que disminuyera la calidad de la justicia a la que tienen derecho todas las personas.

108. Es por las razones expuestas que resultan sustancialmente fundados los argumentos en análisis, toda vez que el artículo tercero transitorio del Decreto 1613, que fue impugnado por la accionante, prorroga la duración en el encargo de los **Magistrados de diversos tribunales que se encuentren en funciones**³⁰

³⁰ Cabe mencionar que en las sesiones del veintidós, veintiséis y veintisiete de junio de dos mil diecisiete del Tribunal Pleno en que se resolvió el precedente acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, al reconocer la constitucionalidad del artículo cuarto de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se planteó el tema relativo a la constitucionalidad de prorrogar el plazo para ejercer el cargo de Magistrado; sin embargo, en ese asunto se desestimó ese tema al enfatizarse que en realidad no existió una prórroga del plazo respectivo, atendiendo a que aún no se iniciaba con el ejercicio del cargo cuya vigencia fue prorrogada. Al respecto, se mencionó: "... En otras palabras, **la certeza que se exige en esta materia impide prorrogar el periodo del escalonamiento de quienes ya detentan el cargo, pero esa exigencia no es aplicable en relación con quienes aún no lo ejercen, pues en estricto sentido lógico ni siquiera podría calificarse de 'prórroga' la extensión de la etapa del tiempo de escalonamiento de estos últimos, porque no es posible 'prorrogar' lo que aún no comienza a surtir sus consecuencias legales en forma efectiva, esto es, a generar obligaciones, remuneraciones, responsabilidades, y todo aquello que es inherente a la función pública. ...**" (asunto resuelto por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, reconocer la validez del "Decreto por el que se reforma el artículo cuarto de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el 1o. de julio de 2008", publicado en el



hasta cumplir veinte años contados a partir de la fecha de su primera designación,³¹ siendo que, tanto en el sistema previo a la reforma impugnada, como en el vigente, la duración del encargo prevista en la Constitución Local tenía como lapso máximo un total de catorce años.

109. Por tanto, se puede concluir que, respecto de los Magistrados a que hace referencia el transitorio combatido, se alteró de forma injustificada el plazo para el cual se les había otorgado nombramiento, lo cual constituye una transgresión al principio de independencia judicial. Semejantes consideraciones se han sostenido en las siguientes tesis P. XIII/2006 y P./J. 29/2012 (10a.):

"INDEPENDENCIA JUDICIAL. LOS DERECHOS QUE ASISTEN AL TITULAR DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL TIENDEN A GARANTIZAR QUE RESUELVA SIEMPRE CONFORME A DERECHO, SIN INFLUENCIAS AJENAS. De la interpretación sistemática de los artículos 17, 94, párrafo octavo, 99, párrafo penúltimo, 100, párrafo séptimo, 101 y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe concluirse que los titulares de los órganos jurisdiccionales se rigen por un sistema que garantiza su independencia, consistente en la actitud que debe asumir todo juzgador para emitir sus resoluciones con apego a derecho, al margen de todo tipo de presiones o intereses extraños, lo cual se protege mediante diversos mecanismos, **como son la fijación de un plazo de duración en el cargo**, la imposibilidad de disminuir sus remuneraciones y de que ocupen diverso empleo o encargo durante un periodo."

"AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA JUDICIAL. EL LEGISLADOR DEBE ESTABLECERLAS Y GARANTIZARLAS EN LA LEY. Las garantías de autonomía e independencia judicial son instrumentales respecto del derecho humano de acceso a la justicia y se enmarcan en la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual deben ser

Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron por la invalidez del referido decreto.)

³¹ De acuerdo con la exposición de motivos y el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y Participación Ciudadana y Reforma Política, la razón por la cual se estableció este plazo de veinte años en el artículo tercero transitorio impugnado fue que al retardarse la pensión vitalicia por seis años más, permitiría sanear las finanzas del Poder Judicial del Estado de Morelos.



‘establecidas’ y ‘garantizadas’, lo que se traduce en un doble mandato constitucional: el de establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador local para incluirlas en la ley; y el de garantizar esos contenidos, **lo que significa para el legislador ordinario un principio general que presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad, para evitar que se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia judicial existente en un momento determinado.** Lo anterior significa que los componentes que integran la independencia y autonomía judicial deben preverse, por mandato constitucional, en normas materialmente legislativas que, una vez establecidas, dejan de estar a la libre disposición del legislador, de modo que el estudio de su constitucionalidad debe tomar en cuenta necesariamente el contexto de la evolución constitucional de cada entidad federativa."

110. Ahora bien, como se mencionó, la duración del encargo no es un elemento accesorio al nombramiento de los Magistrados locales en un régimen de transición ni a la función judicial, sino que, como se ha dicho, es una garantía indispensable para la independencia judicial.

111. En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido lo siguiente:

"[E]sta Corte considera necesario que se garantice la independencia de cualquier Juez en un Estado de derecho y, en especial, la del Juez constitucional en razón de la naturaleza de los asuntos sometidos a su conocimiento. Como lo señalara la Corte Europea, la independencia de cualquier Juez supone que se cuente con un adecuado proceso de nombramiento, **con una duración establecida en el cargo** y con una garantía contra presiones externas."³²

112. No pasa inadvertido lo resuelto por este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, antes mencionadas, en el que la mayoría de los Ministros consideró que el decreto que reformó al artículo cuarto transitorio de la reforma a la Ley Orgánica del Poder

³² Caso del *Tribunal Constitucional Vs. Perú*. Sentencia de 31 de enero de 2001. (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 75.



Judicial de la Federación que establecía que la prórroga de los periodos de duración del encargo de los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación era válido.³³

113. Sin embargo, lo decidido en aquel asunto no se considera aplicable al caso, a partir de que existen diferencias de carácter sustancial entre ese asunto y el que se resuelve, toda vez que, además de que en aquel caso se impugnó la violación directa del artículo 99, párrafo décimo primero, constitucional, atendiendo a que se trataba precisamente de Magistrados de la Sala Superior del tribunal federal en mención, lo cual no ocurre en el caso, lo cierto es que las diferencias sustanciales entre ambos casos radican en que, en primer lugar, en el precedente de referencia se determinó que la ampliación a los cargos de Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no excedía de los nueve que establecía la Constitución; y en segundo lugar, porque en ese asunto la mayoría de los Ministros que validó el decreto reclamado sostuvo que era posible modificar los ciclos de escalonamiento de los Magistrados electorales porque al momento en que se publicó el decreto aún no se encontraban vacantes los puestos que deberían cubrir los nuevos Magistrados y, por ende, no existía inconveniente constitucional para que se incrementara el periodo de duración de las etapas de los nuevos nombramientos y, además, porque al Senado sólo le corresponde elegir a las personas que ocuparían la titularidad de las magistraturas, mas no definir el periodo de escalonamiento, lo cual le corresponde al Congreso de la Unión.

114. En cambio, en el caso, como se precisó, la inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio en análisis deriva de que, por un lado, mediante esa disposición se amplía la permanencia en el cargo de Magistrados en funciones por un plazo que no concuerda con el sistema de designación previsto en la Constitución Local. Y por otra parte, debido a que mediante su contenido se altera uno de los mecanismos básicos de la función jurisdiccional, como es el plazo de duración del encargo, al asignar un periodo de veinte años aplicable exclusivamente a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de

³³ Este asunto se resolvió por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. Votaron en contra los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández.



Morelos, del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, así como los del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, que se encontraban en funciones al hacerse la declaratoria a la que se refiere la disposición transitoria primera, del decreto impugnado, y que es mayor al plazo de catorce años, previsto en la propia Constitución del Estado, para los Magistrados nombrados una vez entrada en vigor la reforma constitucional combatida.

115. Aunado a lo anterior, la prórroga del plazo en el encargo vulnera los derechos de seguridad jurídica y de acceso al cargo en condiciones generales de igualdad de los ciudadanos, pues privilegia injustificadamente a aquellos que ocupan el cargo frente a los ciudadanos que no lo estaban ocupando, al prorrogarles anticipadamente y sin haber evaluado sus méritos. Es decir, la seguridad jurídica y el derecho de los ciudadanos a acceder al cargo en condiciones generales de igualdad se traducen en que las renovaciones se hagan en los plazos establecidos y con base en la evaluación de los méritos necesarios para ello.

116. Así, al modificarse el plazo de duración en el cargo y prorrogarlo en un plazo mayor al de catorce años, establecido actualmente en la Constitución Local, se establece una diferencia entre quienes ya ocupan el cargo en relación con los que quieren acceder a él. Al respecto, es necesario recalcar que tanto los ciudadanos que, habiendo sido nombrados, no ocupaban el cargo al momento de la reforma, como los ciudadanos que en ese momento ya eran titulares de la función, se encuentran desde esta perspectiva en una posición equivalente frente al sistema de designación y renovación de la magistratura, por lo que se genera una situación de desigualdad entre condiciones similares, debido a que a los Magistrados que ya contaban con el cargo se les extiende el plazo por uno mayor al de catorce años establecido actualmente en la Constitución Local, que al que le corresponde a los designados una vez entrada en vigor la reforma respectiva.

117. Por último, el tercer artículo transitorio impugnado viola la prohibición de retroactividad prevista en el artículo 14 de la Constitución General, ya que modifica la primera designación (ampliando la duración en el cargo) de los Magistrados actualmente en funciones; determinación que se corrobora con el hecho de que el referido transitorio prorroga el plazo a veinte años contados a partir de la fecha de su primera designación. Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis P./J. 94/2009, de rubro y texto:



"CONSEJEROS ELECTORALES DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSOS PRECEPTOS DEL ESTATUTO DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 28 DE ABRIL DE 2008, VIOLA EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD PREVISTO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Del contenido de la citada disposición transitoria se advierte que la prevención que contiene, por una parte, es de naturaleza vinculatoria en cuanto sujeta a la Asamblea Legislativa a que dentro del término de treinta días contados a partir del inicio de vigencia del decreto de reformas al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, actúe en los términos que en él se indican y, por otra, es facultativa porque prevé a favor del órgano legislativo secundario la atribución para establecer el procedimiento para determinar el número de consejeros electorales que estando actualmente en funciones, serán sujetos a la renovación escalonada a que hace mención el artículo 125 del citado estatuto. Ahora bien, es regla elemental que las normas jurídicas, en tanto preceptos ordenadores de la conducta de los sujetos a los cuales se dirigen, se apliquen a eventos que sucedan bajo su vigencia; así, el principio de irretroactividad de las leyes está vinculado con la seguridad de que las normas futuras no modificarán situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de una norma vigente en un momento determinado, es decir, con la incolumidad de las ventajas, beneficios o situaciones concebidas bajo un régimen previo a aquel que innove respecto a un determinado supuesto o trate un caso similar de modo distinto. **En ese sentido es indudable que el artículo segundo transitorio del decreto que entró en vigor el veintinueve de abril de dos mil ocho, al prever una obligación a cargo de la Asamblea Legislativa referente a un hecho acaecido en diciembre de dos mil cinco (fecha de designación de los consejeros), obra sobre el pasado modificando la forma de nombramiento (ya sea disminuyendo o prorrogando el plazo) de los consejeros electorales actualmente en funciones, lo que en sí mismo lo torna retroactivo y, por ende, contrario al artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**"

118. Atendiendo a las consideraciones expuestas, lo procedente es declarar la invalidez del artículo tercero transitorio del Decreto Número Mil Seiscientos Trece, por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete.



119. OCTAVO.—**Efectos.** La invalidez del artículo tercero transitorio del Decreto Número Mil Seiscientos Trece por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, surtirá efectos a partir de la notificación por oficio de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Morelos.

120. Lo anterior, en el entendido de que, al haberse declarado la invalidez del artículo tercero transitorio en mención, esta decisión tiene como efecto que a los Magistrados que se encontraban en el supuesto de dicha disposición transitoria les serán aplicables las condiciones de permanencia, temporalidad, ratificación e inamovilidad, vigentes al momento en que se expidió el nombramiento que cada uno de ellos ostentaba hasta antes de la entrada en vigor del Decreto Número Mil Seiscientos Trece (1613), por el que reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, cuya disposición transitoria está siendo declarada inválida.

121. Por último, para el eficaz cumplimiento del fallo, también deberá notificarse a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Octavo Circuito, del Poder Judicial de la Federación, así como al Tribunal Superior de Justicia, al Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, así como al Tribunal de Justicia Administrativa, del Estado de Morelos.

122. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 89, párrafos décimo, décimo primero y décimo segundo, y 109-Ter, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, en atención a lo establecido en el considerando cuarto de esta decisión.



TERCERO.—Se reconoce la validez de la derogación de los artículos 40, fracción XXXVII, párrafo segundo, 89, párrafos tercero, octavo y noveno, 109-Bis, párrafo séptimo, y 109-Ter, párrafo cuarto, así como de la reforma de los artículos 89, párrafos segundo, quinto y sexto, 109-Bis, párrafos sexto y octavo, y 109-Ter, párrafos tercero y quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, de conformidad con lo expuesto en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO.—Se declara la invalidez de la disposición transitoria tercera del Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, en los términos expuestos en el considerando séptimo de este fallo, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos, en los términos precisados en el considerando octavo de esta ejecutoria.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

En relación con el punto resolutive primero:

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

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek



con reserva de criterio, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. La Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 89, párrafo décimo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra del criterio del cambio normativo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 89, párrafos décimo primero y décimo segundo, y 109-Ter, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete. La Ministra Ríos Farjat votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por no sobreseer respecto del artículo 40, fracción XXXVII, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, derogado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete,



respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los Ministros Esquivel Mossa y Laynez Potisek votaron a favor del proyecto.

Se expresó una mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán por no sobreseer respecto del artículo 89, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los Ministros Esquivel Mossa, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor del proyecto.

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por no sobreseer respecto del artículo 89, párrafo quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron a favor del proyecto.

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Pérez Dayán por no sobreseer respecto del artículo 89, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los Ministros Esquivel Mossa, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor del proyecto.

Se expresó una mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por no sobreseer respecto del artículo 109-Ter, párrafos tercero y quinto, de la Constitución



Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformados mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron a favor del proyecto.

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 por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, denominada "Derogación del sistema de ratificación o reelección de los Magistrados con base en su evaluación", consistente en reconocer la validez de la derogación de los artículos 40, fracción XXXVII, párrafo segundo, 89, párrafos tercero, octavo y noveno, 109-Bis, párrafo séptimo, y 109-Ter, párrafo cuarto, así como de la reforma de los artículos 89, párrafos segundo, quinto y sexto, 109-Bis, párrafos sexto y octavo, y 109-Ter, párrafos tercero y quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete. Los Ministros Franco González Salas, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez de la disposición transitoria tercera del Decreto Número Mil Seiscientos Trece, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete. Los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.



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

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

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

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

En la sesión privada ordinaria celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte se aprobó el texto del engrose relativo a la acción de inconstitucionalidad 20/2017, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, 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: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 9 de agosto de 2021.

Las tesis aislada P. XIII/2006 y de jurisprudencia P./J. 19/2006, P./J. 17/2006 y P./J. 94/2009 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario*



Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXIII, febrero de 2006, página 25; XXIII, febrero de 2006, páginas 1447 y 1448; y XXX, julio de 2009, página 1428, con números de registro digital: 175917, 175896, 175895 y 167000, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 29/2012 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, página 89, con números de registro digital: 2001845.

Esta sentencia se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de marzo 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 20/2017.

I. Falta de legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos para impugnar leyes estatales que no estén directamente relacionadas con la vulneración de los derechos humanos.

En el considerando cuarto de la sentencia, la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno fue coincidente en aceptar que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos cuenta con legitimación para promover acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Mil Seiscientos Trece por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en el que, entre otras cuestiones, se modificó el sistema de permanencia de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de Justicia Administrativa, y del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, todos del Estado de Morelos, en las que se preveía que éstos serían nombrados por un periodo inicial de seis u ocho años, con la posibilidad de ser ratificados para un segundo periodo hasta completar catorce años en el cargo, para pasar a otro modelo en el que la inamovilidad de tales funcionarios jurisdiccionales sería por un periodo continuo de catorce años, sin necesidad de ratificación.

En contra de la citada reforma a la Constitución Política del Estado de Morelos, la Comisión de Derechos Humanos de dicha entidad federativa promovió acción de inconstitucionalidad, alegando como motivos de invalidez la violación a los derechos de igualdad, no discriminación, legalidad, seguridad jurídica, así como el acceso a una justicia pronta y expedita.



Los argumentos de la Comisión accionante relativos a la transgresión de los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, fueron dirigidos a cuestionar el artículo tercero transitorio del decreto de la citada reforma a la Constitución Política Local, en el que se contempló ampliar, por única vez a los Magistrados que se encontraran en funciones a la entrada en vigor de las nuevas disposiciones constitucionales, su periodo de duración en el cargo hasta los veinte años, pues a su juicio, ello generaba un trato discriminatorio y desigual con respecto de otras personas que, tendrían que esperar hasta que los Magistrados concluyeran su periodo de veinte años, para poder aspirar a ocupar las magistraturas que quedaran vacantes.

En relación con los principios de legalidad y seguridad jurídica, la comisión actora apuntó que su transgresión se producía por haberse suprimido la posibilidad de evaluación y ratificación de los Magistrados locales, pues con ello se dejaba de garantizar que la función jurisdiccional que aquéllos desempeñan se lleve a cabo con excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, honestidad, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

Tomando en cuenta los motivos de invalidez alegados por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, así como el contenido del Decreto Mil Seiscientos Trece por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de dicha entidad federativa, arribo a la conclusión de que el organismo local de protección de derechos humanos no contaba con legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

Al respecto debe tenerse en cuenta que, en virtud de la reforma a la Constitución Federal, publicada en el Periódico Oficial de la Federación el catorce de septiembre de dos mil seis, se adicionó el inciso g), a la fracción II, del artículo 105 del Texto Fundamental, para otorgar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y locales, así como de tratados internacionales, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Para los mismos efectos, también se concedió dicha legitimación a los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, y del entonces Distrito Federal, para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes locales.

La reforma al inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de dos mil once, amplió la facultad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y locales que vulneraran los derechos humanos, ya no sólo de los previstos en la Constitu-



ción Federal, sino también los contemplados en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. En este sentido, los organismos locales de protección de derechos humanos podrían hacer lo conducente con relación a las leyes emitidas por las Legislaturas de sus respectivas entidades federativas.

Ahora bien, debe considerarse que la incorporación del inciso g), a la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, y sus posteriores reformas, en ningún momento consistieron en otorgar una legitimación amplísima a las Comisiones Nacional y Estatales de Derechos Humanos, para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de cualquier ley o tratado internacional, sin importar su contenido, sino para que, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, pudieran cuestionar de forma abstracta la constitucionalidad de disposiciones de carácter general que fueran directamente violatorias de los derechos humanos.

Lo anterior se desprende del dictamen de la Cámara de Diputados referente a la reforma constitucional que finalmente fue publicada el catorce de septiembre de dos mil seis, en donde se dijo lo siguiente:

"La Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue creada en México mediante el decreto que adicionó al artículo 102 de la Constitución, el apartado B, con fecha 27 de enero de 1992, la Comisión como objetivo logra que los actos de poder se ajusten a su cauce legal, sin menoscabo de las garantías individuales. De la misma manera busca prevenir los desvíos y propiciar que los abusos sean castigados, dándoles la certeza a los gobernados de que cuentan con una instancia totalmente confiable a la que pueden acudir en defensa de sus derechos humanos.

"Acorde a su finalidad de velar por el respeto de los derechos humanos, tiene a su cargo diversas funciones tales como impulsar la observancia de los derechos humanos en el país, la elaboración de programas preventivos en materia de derechos humanos, recepción de quejas por presuntas violaciones a los mismos, la investigación de posibles violaciones a los derechos humanos, la formulación de recomendaciones, así como proponer al Ejecutivo Federal la suscripción de convenios y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

"Por lo anteriormente expuesto esta dictaminadora estima necesario que le sea reconocido a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la legitimación para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad cuando leyes o tratados contravengan las garantías individuales, dentro del ámbito de su competen-



cia, pues en atención a su desempeño práctico, ha sabido ganarse el respeto y el reconocimiento de la mayoría de los sectores de la sociedad mexicana.

"Es menester precisar que al dotar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad se logra la tutela de las normas constitucionales como una forma más eficaz para dar vigencia y consolidar el Estado de derecho, por tanto se considera pertinente que la Comisión tenga la posibilidad de presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las acciones de inconstitucionalidad que considere necesarias para que esta última determine si una ley es violatoria de las garantías individuales, y en consecuencia, el defensor del pueblo esté cumpliendo cabalmente y con todas herramientas posibles, la función que su misma denominación hace explícita, la de preservar las garantías individuales.

"De igual forma es importante dotar a los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas de la facultad para ejercer dentro de su esfera de competencia, las acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes emitidas por las Legislaturas Locales tratándose de los Estados y en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; ya que con ello se permitirá que otorgar mayor certeza jurídica a dichas instituciones."

Puede advertirse que, la intención del Poder Reformador de la Constitución, en ningún momento fue otorgar una amplia legitimación a las Comisiones de Derechos Humanos para cuestionar de forma abstracta, cualquier norma general mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, sino tan sólo de aquellas que resultaran violatorias de los derechos humanos previstos en la Constitución, así como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

En este sentido, es que considero que la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Morelos, carecía de legitimación para promover acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Mil Seiscientos Trece por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución de dicha entidad federativa, pues los artículos reformados se referían exclusivamente a la protección de las garantías jurisdiccionales de los Magistrados de dicha entidad federativa para el eficaz desempeño de su función, los cuales de ninguna manera puede decirse que impacten de manera directa en los derechos fundamentales cuya transgresión alegó la citada Comisión Local de Derechos Humanos.

II. Garantías de independencia judicial

En el considerando sexto de la sentencia, donde se analizó la constitucionalidad de la derogación del sistema de ratificación o reelección de los Magistrados,



con base en su evaluación, previsto en el Decreto Mil Seiscientos Trece impugnado, se concluyó medularmente, que éste resultaba acorde con las garantías de independencia judicial que las entidades federativas están obligadas a establecer, en términos de lo ordenado en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, pues en este caso, el legislador local en ejercicio de su facultad de libertad configurativa previó un plazo de permanencia de los Magistrados locales de hasta catorce años continuos, lo cual se consideró por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, que resultaba un plazo razonable para garantizar la estabilidad de tales funcionarios, que es lo que busca proteger la Constitución Federal.

Conviene recordar que el principio de independencia judicial encuentra su fundamento en los artículos 17, 41 y 116 de la Constitución Federal, en relación con lo establecido en los artículos 8, numeral 1, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y que para la Carta Magna el Poder Judicial es un actor fundamental del modelo democrático, por lo que es necesario asegurar su autonomía e independencia frente a los otros dos poderes, ello con la finalidad de salvaguardar el derecho de todas las personas al acceso a la justicia pronta, completa e imparcial.

Importa señalar que el principio de independencia judicial se integra de diversas garantías que buscan proteger la función jurisdiccional desde la etapa de nombramiento de los juzgadores, hasta el desempeño de su encargo; asimismo, se ha considerado por este Tribunal Pleno que la violación al principio anteriormente mencionado implica necesariamente la violación a los principios de autonomía y de división de poderes, por lo que es de suma importancia que todas las legislaciones que regulan a los Jueces y tribunales de las entidades federativas, cumplan con los condicionamientos mínimos que aseguren dichos principios, en particular, aquellos aspectos que incidan en el procedimiento del nombramiento, duración de su encargo y protección contra presiones o injerencias externas.

En la controversia constitucional 99/2016, resuelta en sesión de veinticuatro de septiembre de os mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, se arribó a la conclusión de que el contenido del principio de independencia judicial debe ser atendido por las entidades federativas de la siguiente manera:

"...

"a) Los Estados tienen un doble mandato: i) establecer condiciones de independencia y autonomía, que exige una acción positiva y primigenia del legislador



para incluir las condiciones de ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales; y, ii) garantizar la independencia de Jueces y Magistrados, lo que significa que además de establecerse en la constitución y leyes locales las condiciones para la independencia, se presume la necesaria permanencia de los elementos y previsiones existentes, bajo una exigencia razonable de no regresividad (a fin de que no se merme o disminuya indebidamente el grado de autonomía e independencia existente en un momento determinado).

"b) Por tanto, atendiendo a estas obligaciones y enfocándonos en lo relativo a Jueces y Magistrados, la independencia judicial, como principio, se desenvuelve en una serie de garantías relativas al adecuado nombramiento, a la inamovilidad en el cargo y a evitar presiones externas (que como se dice en el texto constitucional, corresponde a las condiciones de ingreso, formación y permanencia, las cuales deben de estar garantizadas y establecidas en la normatividad de las entidades federativas).

"c) Así, la garantía de un adecuado nombramiento (relativa a la condición de ingreso) implica tanto la delimitación previa del periodo del encargo como la existencia de reglas previas, claras y razonables sobre el procedimiento de designación que evite otorgar beneficios irrazonables a favor de ciertas personas y que tiendan a un acceso igualitario con base en el mérito y la capacidad profesional. Es decir, que exista idoneidad en la designación de Jueces y Magistrados locales. Al respecto, de manera específica, se exige:

"a. El cumplimiento de ciertos requisitos para ser designado en el cargo de Magistrado local.

"b. La consagración de la carrera judicial, indicando (esto no como una obligación) que los nombramientos de Jueces y Magistrados serán hechos 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.

"d) Por lo que hace a la garantía de inamovilidad en el cargo,¹ ésta se compone por una serie de garantías relativas a la permanencia (estabilidad/seguridad) en

¹ Que no debe confundirse con lo que en nuestra jurisprudencia hemos señalado como la inamovilidad adquirida por los Magistrados tras una ratificación o reelección en el encargo. Una es un género y la otra una de sus especies.



el cargo, un proceso de ascenso adecuado y el no despido injustificado o libre remoción; las cuales tienden a que los distintos juzgadores sólo puedan ser removidos de sus cargos por faltas disciplinarias graves, por la comisión de delitos o por la incapacidad que los inhabilite para desempeñar sus funciones. Sin que puedan ser destituidos o castigados por errores de buena fe o por discrepar con alguna interpretación jurídica; las causales que den lugar a medidas disciplinarias, a la suspensión o remoción deben ser claras y estar establecidas de manera previa, y las sanciones deben responder a un criterio de proporcionalidad y el procedimiento debe cumplir con un debido proceso.

"e) Siendo que, sobre la garantía de estabilidad en el cargo, el texto constitucional determina que debe existir:

"a. Seguridad económica de Jueces y Magistrados (remuneración adecuada, irrenunciable e irreductible).

"b. La determinación objetiva en las Constituciones o leyes locales del tiempo de duración en el ejercicio del cargo de los Magistrados o Magistradas (las entidades tienen libertad de configuración para imponer el tiempo de mandato, siempre que no sea temporal ni periódico).

"c. La posibilidad de ratificación para el caso de los Magistrados (los dictámenes de no ratificación deben ser emitidos con motivación reforzada), pudiendo ser una ratificación por tiempo definido o indefinidamente; y,

"d. La inamovilidad judicial para los Magistrados que hayan sido ratificados, como una prerrogativa consistente en que tras esa ratificación o reelección únicamente podrán ser separados de sus encargos en los términos establecidos por las Constituciones y las leyes de Responsabilidad de los servidores públicos de los Estados que cumplan con el resto de garantías establecidas para su protección.

"f) Por último, se requiere el respeto a la autonomía de gestión presupuestal de los Poderes Judiciales Locales como un elemento clave para salvaguardar la independencia judicial."

En ese sentido, queda claro que las entidades federativas tienen la obligación de garantizar la *independencia* de los Magistrados y Jueces en sus Constituciones y leyes orgánicas, estableciendo las condiciones para el *ingreso, formación y permanencia* de los integrantes del Poder Judicial.



Ahora bien, en el párrafo 82 de la sentencia se señaló lo siguiente:

"82. Debe precisarse que si bien los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos no forman parte del Poder Judicial Local, se considera que, atendiendo a que realizan labores de carácter jurisdiccional y que para ser Magistrado del tribunal administrativo se deben cumplir con los mismos requisitos que para ser Magistrado de uno de los órganos judiciales, como expresamente se establece el artículo 109 Bis de la Constitución de esa entidad federativa, se concluye que en este caso resulta aplicable el principio de inamovilidad judicial, en iguales términos que a los Magistrados pertenecientes al Poder Judicial del Estado."

Si bien, estoy de acuerdo con el párrafo antes transcrito y con las conclusiones a las que arribó el Tribunal Pleno respecto del considerando sexto de la sentencia, estimo necesario precisar que las garantías que protegen la independencia judicial son idénticamente aplicables a quienes desempeñan la función jurisdiccional en tribunales administrativos, sin importar su especialidad.

De esta forma, la estabilidad en el cargo, la irreductibilidad de sus percepciones, el derecho a un haber de retiro cuando el cargo no es vitalicio, así como la prohibición de su remoción sin causa justificada, resultan conducentes para proteger la independencia de quienes desempeñan la función jurisdiccional, sin que sea relevante para ello que quienes la lleven a cabo pertenezcan formalmente al Poder Judicial, tanto federal, como de las entidades federativas; o bien, que las personas que ejerzan la función como Magistrados de tribunales administrativos deban cumplir con los mismos requisitos para ocupar tales cargos, que los que se exigen para ser Magistrado en el Poder Judicial del ámbito correspondiente.

Lo anterior es así, pues no es la materia sobre la que se pronuncia el derecho, ni la adscripción formal a una determinada rama del poder público lo que hace necesario establecer garantías en favor de Jueces o Magistrados, sino la protección a la independencia de quienes desempeñan la función pública de impartición de justicia.

III. Inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio del Decreto Mil Seiscientos Trece.

En el considerando séptimo de la sentencia, la mayoría del Tribunal Pleno consideró que el artículo tercero transitorio del Decreto Mil Seiscientos Trece por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado



de Morelos resultaba inconstitucional, puesto que tal precepto transitorio modificó el plazo de permanencia de los Magistrados locales que se encontraba en funciones al momento de entrar en vigor el citado decreto, para continuar desempeñando su función hasta los veinte años contados a partir de su primera designación, no obstante que el periodo original para el que fueron nombrados sólo les permitía permanecer desempeñando su función hasta un máximo de catorce años, en el caso de haber conseguido su ratificación. Para mayor claridad, se transcribe el artículo que finalmente fue declarado inválido:

"Tercera. Los Magistrados que se encuentren en funciones en el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, en el Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes del Estado de Morelos, así como los del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, al hacerse la declaratoria a la que se refiere la disposición transitoria Primera, **por esta única ocasión, durarán en su encargo hasta cumplir veinte años contados a partir de la fecha de su primera designación**, sin perjuicio de la aplicación de la disposición constitucional que establece el retiro forzoso por razón de edad y gozarán del haber de retiro en la forma y términos que determinen los ordenamientos correspondientes."

De acuerdo con el criterio mayoritario, el plazo de nombramiento de los Magistrados, al estar previa y específicamente preestablecido, resulta inmodificable legislativamente una vez que el poder político ha designado a su titular, pues ello permite dotar de certeza a las condiciones de temporalidad del ejercicio de la función jurisdiccional, pues de admitir que el plazo de permanencia pudiera ser modificable por el legislador, tal situación podría derivar en una afectación a la independencia judicial que disminuiría la calidad de la justicia a la que tienen derecho todas las personas.

Adicionalmente, se sostuvo que la prórroga del plazo en el encargo de los Magistrados locales a quienes aplicaba el artículo tercero transitorio vulneraba los derechos de seguridad jurídica y de acceso a dichos puestos en condiciones generales de igualdad de los ciudadanos, pues con ello se privilegió injustificadamente a aquellos que se encontraban en el cargo de Magistrada o Magistrado, frente a otros ciudadanos que no lo estaban ocupando, sin haber evaluado sus méritos.

Finalmente se sostuvo que el tercer artículo transitorio impugnado violaba la prohibición de retroactividad prevista en el artículo 14 de la Constitución General, al haber modificado la primera designación de los Magistrados que estaban en funciones a la entrada en vigor del decreto impugnado, ampliándose así



el periodo de su encargo de catorce a veinte años contados a partir de la fecha de su primera designación.

Discrepo del criterio mayoritario pues estimo que, en términos de lo dispuesto en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legislativa para establecer el tiempo que pueden permanecer los Magistrados locales en el ejercicio de su encargo, el cual puede consistir en un periodo único, o bien, de un primer periodo por un tiempo definido, que puede dar lugar a otro periodo que, incluso, puede resultar vitalicio sujeto a una previa evaluación que permita la ratificación en el cargo.

En cualquier caso, el plazo que el legislador local disponga para la permanencia de quienes desempeñan la función jurisdiccional, debe ser razonable y acorde con su ejercicio, así como para garantizar la independencia judicial y la estabilidad de quienes la llevan a cabo.

En este contexto, la disposición transitoria que fue declarada inválida de acuerdo con las consideraciones sustentadas por la mayoría de este Tribunal Pleno, de ninguna forma contravenía los principios previstos en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, que tienen por fin garantizar la autonomía e independencia de la función jurisdiccional de quienes realizan tal labor en las entidades federativas. Por el contrario, el artículo tercero transitorio del Decreto Mil Seiscientos Trece, ampliaba el plazo de permanencia de los Magistrados de dicha entidad federativa, por lo que no sólo no se afectaba la estabilidad del cargo de tales funcionarios, sino que además la fortalecía.

En este sentido, no encuentro base constitucional alguna para sostener que el legislador local carece de atribuciones para ampliar, en virtud de una disposición transitoria, el plazo de duración de quienes se desempeñan como Magistrados en los órganos jurisdiccionales de una entidad federativa. Caso distinto sería si, en virtud de una reforma legislativa, se redujera el plazo de los nombramientos de Magistrados y Jueces, pues ello, sin duda, resultaría contrario a la garantía de estabilidad que protege la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, prevista en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.

Por otra parte, discrepo también de lo señalado por la mayoría del Tribunal Pleno, respecto de que la disposición transitoria que fue declarada inválida, afectaba los derechos de seguridad jurídica y de acceso al cargo de Magistrados en condiciones generales de igualdad de los ciudadanos del Estado de Morelos, así como la prohibición de retroactividad prevista en el artículo 14 de la Consti-



tución General, al haber modificado la primera designación de los Magistrados que estaban en funciones a la entrada en vigor del decreto impugnado.

Lo anterior, pues una disposición transitoria como la que fue invalidada, que ampliaba el periodo de duración de los Magistrados, no puede decirse que afecte los derechos de persona alguna, menos aún de forma retroactiva, lo cual fue reconocido en la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada 104/2016, en los términos que quedaron plasmados en el párrafo 157 de dicha sentencia, el cual me permito transcribir:

"157. En cuanto al segundo aspecto relacionado con la presunta retroactividad de la disposición reclamada, debe decirse que también resulta infundado el argumento; en primer lugar, porque su contenido rige a futuro, es decir, a partir de que se publicó en el Diario Oficial de la Federación; en segundo lugar, porque al momento en que se inicia la renovación escalonada que regula no existe persona alguna identificable que haya sufrido perjuicio alguno con su expedición y aplicación, cualquiera que sea el tiempo con el que se le programe, pues es obvio que nadie podría saber con anticipación si tiene el derecho o no para aspirar a cubrir las futuras vacantes que se vayan produciendo al interior del tribunal cuando ni siquiera se le ha convocado a participar en algún procedimiento para una designación posterior; y en segundo lugar, porque la norma ningún daño ocasiona a quienes ya se habían ubicado en los supuestos de la norma transitoria antes de su reforma, sino que más bien les produce una mayor estabilidad en el cargo."²

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de agosto de 2021.

Este voto se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² Aprobado por mayoría de seis votos de los Ministros Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, reconocer la validez del "**Decreto por el que se reforma el artículo cuarto de las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado el 1o. de julio de 2008**", publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron por la invalidez del referido decreto. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto particular.



Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 20/2017.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesiones celebradas los días nueve y trece de julio de dos mil veinte, resolvió la acción de inconstitucionalidad 20/2017, promovida por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos contra el decreto emitido por el Congreso del Estado con el Número Mil Seiscientos Trece (1613),¹ por el que se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, que regulaban la duración en el cargo y posibilidad de ratificación de los Magistrados Numerarios del Tribunal Superior de Justicia, del Tribunal de Justicia Administrativa y del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes.

En el apartado "*Cuarto. Causales de improcedencia*" de la sentencia, se decretó el sobreseimiento respecto de los artículos 89, párrafos décimo, décimo primero y décimo segundo, y 109-Ter, párrafo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Trece, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, debido a que no se formularon argumentos en su contra.

En el apartado "*Sexto. Estudio de fondo. Derogación del sistema de ratificación o reelección de los Magistrados con base en su evaluación*", por unanimidad de once votos, se reconoció la validez de la derogación y modificaciones que sufrieron diversos artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos,² en los cuales se preveía (antes del decreto impugnado) que los Magistrados durarían en su cargo un primer periodo de seis años y podrían ser ratificados para cubrir un periodo adicional por ocho años más,

¹ En específico se impugnó lo relativo a la derogación del artículo 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; la reforma al artículo 89, párrafos segundo, quinto, sexto y décimo y derogación de sus párrafos tercero, octavo y noveno; la reforma al artículo 109 Bis, párrafos sexto y octavo y derogación de su párrafo séptimo; la reforma al artículo 109 Ter, párrafos tercero, quinto y sexto, y derogación de su párrafo cuarto; todos de la Constitución Política del Estado de Morelos, así como del artículo tercero transitorio del referido decreto, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete.

² Se reconoció la validez de la derogación de los artículos 40, fracción XXXVII, párrafo segundo, 89, párrafos tercero, octavo y noveno, 109-Bis, párrafo séptimo, y 109-Ter, párrafo cuarto, así como de la reforma de los artículos 89, párrafos segundo, quinto y sexto, 109-Bis, párrafos sexto y octavo, y 109-Ter, párrafos tercero y quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.



y luego, con motivo de la reforma, se estableció que los Magistrados durarían un periodo de catorce años, sin posibilidad de ratificación.³

Finalmente, en el apartado "*Séptimo. Inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio del decreto combatido*", por mayoría de ocho votos, se declaró la invalidez del artículo tercero transitorio del decreto impugnado, en el que se había determinado que los Magistrados que en el momento de la reforma estuvieran ocupando dichos cargos durarían, por única ocasión, veinte años.

En la sesión respectiva manifesté que formularía un voto concurrente a efecto de precisar, por una parte, algunas razones adicionales por las que consideraba que en el presente caso estaba de acuerdo con la derogación del sistema de ratificación o reelección de los Magistrados del Estado de Morelos (considerando sexto), y por otra, para aclarar por qué voté por la invalidez de la ampliación del plazo contenida en el artículo tercero transitorio del decreto combatido (considerando séptimo).

En atención a ello, a continuación, formulo el presente voto.

1. Razones por las que voté por la validez de la derogación del sistema de ratificación o reelección de los Magistrados del Estado de Morelos.

Tal como lo señalé en la sesión de trece de julio de dos mil veinte, en el presente caso compartí la determinación de validez respecto de la derogación del sistema de ratificación o reelección de los Magistrados del Estado de Morelos; sin embargo, considero necesario aclarar que, además de las razones expuestas en el proyecto presentado por el ponente, y avaladas por la mayoría, mi voto en ese sentido atendió principalmente a que del análisis histórico-evolutivo de la

³ En la sesión, las Ministras y los Ministros señalaron que estaban conscientes de que esta decisión implicaba un cambio de criterio en relación con los precedentes de esta Suprema Corte, y yo, en específico, hice mención de la acción de inconstitucionalidad 79/2015, en la cual se había impugnado una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz que establecía que los Magistrados de ese Estado durarían en su cargo diez años "improrrogables", lo que implicaba que, *de facto*, había quedado eliminada la posibilidad de reelección o ratificación. En ese asunto, el Pleno determinó que resultaba inconstitucional que se hubiese eliminado la posibilidad de ratificación de los referidos Magistrados.

Asimismo, destacué la importancia de tomar en cuenta las características y condiciones particulares que tiene la Constitución de Morelos respecto de estas reformas al Poder Judicial Local, y que me sumaría a la mayoría, con consideraciones diferentes, para aclarar que, en este caso, se justifica la determinación tomada por el Estado, coincidiendo en que no hay una libertad de configuración absoluta de los Estados en el marco Constitucional Federal.



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos podemos advertir que cuando el Constituyente introdujo el sistema de ratificación de Magistrados de los Poderes Judiciales de los Estados –actualmente previsto en su artículo 116, fracción III–, lo hizo con el fin de fortalecer la estabilidad e inamovilidad de dichos juzgadores –que son quienes integran el órgano cúpula del Poder Judicial en las entidades federativas–, sin que ello implicara que la ratificación fuera la única forma de lograr o alcanzar esa finalidad.

Esto es, si bien el Constituyente Federal introdujo en el mencionado precepto la "reelección" de los Magistrados locales, ello no implicó que las Legislaturas de los Estados tuvieran que prever necesariamente en sus Constituciones y leyes orgánicas dicha figura, pues como dije, la pretensión principal fue que se garantice la estabilidad de tales funcionarios, una vez definido el tiempo que durarán en su encargo.

Lo anterior se puede corroborar de los siguientes antecedentes:

- a) El sistema de reelección de Magistrados se introdujo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de febrero de mil novecientos cincuenta y uno. Previo a esa reforma, la Constitución Federal no hacía referencia alguna a la reelección o posibilidad de ratificación de los Magistrados, ya fuera federales o locales.

Fue con motivo de la citada reforma que se reguló, en el artículo 73, fracción VI, base cuarta, último párrafo,⁴ la posibilidad de reelegir a los Magistrados del

⁴ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes.

"...

(Reformada, D.O.F. 19 de febrero de 1951)

"4a. Los nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, serán hechos, por el presidente de la República y sometidos a la aprobación de la Cámara de Diputados, la que otorgará o negará esa aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Si la Cámara no resolviera dentro de dicho término, se tendrán por aprobados los nombramientos. Sin la aprobación de la Cámara no podrán tomar posesión los Magistrados nombrados por el presidente de la República. En el caso de que la Cámara de Diputados no apruebe dos nombramientos sucesivos respecto de la misma vacante, el presidente de la República hará un tercer nombramiento que surtirá sus efectos desde luego, como provisional y que será sometido a la aprobación de la Cámara, en el siguiente periodo ordinario de sesiones. En este periodo de se-



Tribunal Superior de Justicia del entonces Distrito Federal y territorios federales, y en el diverso 97, primer párrafo,⁵ la posibilidad de reelegir a los Magistrados de Circuito del Poder Judicial de la Federación.

En la exposición de motivos que dio origen a la citada reforma constitucional se mencionó, entre otras cuestiones, que:

"...

"Ha habido oportunidad en el cuerpo de esta exposición de fundamentar por qué los Ministros actualmente integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben permanecer en sus cargos, con su carácter de inamovibles. Sin embargo, el Ejecutivo estima que es conveniente mantener el principio de

siones, dentro de los primeros diez días, la Cámara deberá aprobar o reprobar el nombramiento, y si lo aprueba o nada resuelve, el Magistrado nombrado provisionalmente continuará en sus funciones con el carácter de definitivo. Si la Cámara desecha el nombramiento, cesará desde luego en sus funciones el Magistrado provisional y el presidente de la República someterá nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara, en los términos señalados.

"En los casos de faltas temporales por más de tres meses de los Magistrados, serán éstos sustituidos mediante nombramiento que el presidente de la República someterá a la aprobación de la Cámara de Diputados y en sus recesos, a la de la Comisión Permanente, observándose en su caso, lo dispuesto en las cláusulas anteriores.

"En los casos de faltas temporales que no excedan de tres meses, la ley orgánica determinará la manera de hacer la substitución. Si faltare un Magistrado por defunción, renuncia o incapacidad, el presidente de la República someterá un nuevo nombramiento a la aprobación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente dará su aprobación provisional, mientras se reúne aquélla y da la aprobación definitiva.

"Los Jueces de primera instancia, menores y correccionales y los que con cualquiera otra denominación se creen en el Distrito Federal y en los Territorios, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; deberán tener los requisitos que la ley señale y serán substituidos, en sus faltas temporales, en los términos que la misma ley determine.

"La remuneración que los Magistrados y Jueces perciban por sus servicios no podrá ser disminuida durante su encargo.

"Los Magistrados y los Jueces a que se refiere esta base, durarán en sus encargos seis años, pudiendo ser reelectos; en todo caso, podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente."

⁵ (Reformado primer párrafo, D.O.F. 19 de febrero de 1951)

"Artículo 97. Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tendrán los requisitos que exija la ley y durarán cuatro años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuales, si fueran reelectos, o promovidos a cargos superiores, sólo podrán ser privados de sus puestos cuando observen mala conducta, de acuerdo con la parte final del artículo 111, o previo el juicio de responsabilidad correspondiente."



la inamovilidad en forma de hacer compatible su vigencia con un sistema que permita a la Suprema Corte de Justicia corregir los errores que eventualmente se cometen al hacer las designaciones de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. En efecto, la experiencia demuestra que el hecho de que una persona tenga buenos antecedentes para ocupar un cargo judicial, no siempre garantiza el acierto en los nombramientos. La función judicial reclama atributos y cualidades que muchas veces no se acreditan si no una vez que se está en el desempeño de aquélla. Por eso piensa el Ejecutivo que debe adoptarse como norma permanente el criterio que el Constituyente de 1917 sostuvo como transitorio en este respecto;⁶ a saber: que los funcionarios judiciales sean designados por un plazo prudente, que permita a la Suprema Corte apreciar su capacidad y eficacia y que, expirado ese periodo de prueba, los funcionarios reelectos adquieran, entonces sí, la inamovilidad. Las reformas constitucionales que iniciamos tienen la significación inmediata de reafirmar para el futuro la vigencia del principio de la inamovilidad judicial, que realmente queda intocado.

"La Suprema Corte de Justicia goza constitucionalmente de la facultad de designar a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. Esta norma no se varía en lo absoluto, pues el Ejecutivo reconoce que aquélla es el órgano más apropiado para escoger a los titulares de otros Tribunales del Poder Judicial de la Federación y, ahora, al proponer temperancias al principio de la inamovilidad, da nueva muestra de la confianza que debe merecer el más Alto Tribunal de la Federación, pues deja a su responsabilidad, discreción y mesura, el establecimiento de una magistratura federal eficaz y honrada, por la selección que haga en el presente –a través del régimen transitorio de la iniciativa– o en el futuro, mediante el término de prueba que se propone, de los nuevos funcionarios.

"Por eso la iniciativa no altera el artículo 94 de la Constitución en lo que se refiere a la actual integración de la Suprema Corte de Justicia, y propone la reforma del primer párrafo del 97, a efecto de que los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito que sean objeto de nueva designación, antes de adquirir el carácter de inamovibles, permanezcan cuatro años ininterrumpidos en el ejercicio de su encargo; pero al mismo tiempo, por estimarlo así justo, esta-

⁶ Cabe señalar que en la Constitución de 1917 se estableció (en el artículo 94, segundo párrafo), que: "Cada uno de los Ministros de la Suprema Corte designados para integrar ese poder, en las próximas elecciones, durará en su encargo dos años; los que fueren electos al terminar este primer periodo, durarán cuatro años y a partir del año de 1923, los Ministros de la Corte, los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito sólo podrán ser removidos cuando observen mala conducta y previo el juicio de responsabilidad respectivo, a menos que los Magistrados y los Jueces sean promovidos a grado superior."



blece en sus artículos transitorios, que los actuales Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, que a través de la selección que esperamos haga la Suprema Corte, sean nuevamente designados y hayan estado permanentemente en sus cargos durante dichos cuatro años, sean ya inamovibles.

"En realidad, queremos insistir en que la prueba de cuatro años, a que debe quedar sujeto, en el presente o en el futuro todo Juez federal designado por la Suprema Corte, es únicamente para que se pueda aquilatar su honestidad, capacidad y eficacia en el desempeño de su encargo, con lo cual se lograrán dignos titulares de los órganos federales de la justicia.

"El nuevo sistema transitorio de la inamovilidad se explica también, por la radical transformación que en cuanto a la redistribución de competencias en amparos se consulta, lo cual motiva la creación de Tribunales Colegiados de Circuito.

"Desgraciadamente, hemos de reconocer, de acuerdo con la opinión pública generalmente pronunciada en este sentido, que los nobilísimos ideales de la inamovilidad no han dado sus frutos en la justicia común y que es preferible por tanto su renovación y mejoramiento.

"Reconocer que es indispensable renovar y mejorar la administración de justicia del distrito y territorios federales no significa, como lo dije ya en mi mensaje de septiembre, ignorar que entre los actuales titulares de la Magistratura varios hay que la honran con su conducta ejemplar pública y privada. Es simplemente constatar, como un hecho doloroso pero cierto, que la opinión pública ha hecho perdido la confianza en que esas virtudes adornen a todos los Jueces y Magistrados.

"La reforma propuesta que suprime la inamovilidad en la justicia del fuero común, se adiciona con la declaración constitucional de que los funcionarios que a ella pertenezcan, podrán ser reelectos. Creemos de esta manera que podrá realizarse un doble objetivo: el de que juristas distinguidos tengan aliciente adecuado para prestar sus servicios en esta rama de la administración de justicia tan necesitada de renovación, y el de que se pueda lograr, a través del tiempo y de la selección, una magnífica magistratura."

Mientras que del proceso legislativo respectivo se puede advertir que el Constituyente compartió la iniciativa propuesta.⁷

⁷ Ver en específico el dictamen elaborado por la Cámara de Origen (Diputados), así como la intervención de los diputados Rafael Corrales Ayala y Alberto Trueba Urbina, y el dictamen elaborado por la Cámara Revisora (Senadores).



b) El diecisiete de marzo de mil novecientos ochenta y siete se modificó por completo el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con motivo de esa reforma, en el penúltimo párrafo de la fracción III del artículo 116 se estableció:

"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."

Cabe señalar que en la iniciativa presentada por el Ejecutivo no se hizo alguna mención específica en relación con la posibilidad de reelección o ratificación de los Magistrados. Fue hasta el dictamen elaborado por la Cámara de Origen (Senadores) que se indicó:

"...

"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."

Posteriormente, en la discusión que se llevó a cabo en la referida Cámara, el Senador Sobarzo Loaiza señaló:

"...

"Para hacer posible las garantías de seguridad jurídica establecidas en el artículo 17 constitucional, especialmente a la luz de la nueva redacción propuesta, se requiere de la independencia de Magistrados y Jueces en todo el ámbito nacional."



"Resulta claro que no puede haber seguridad jurídica concebible sin división de poderes, pues este principio no sólo aparta a los Estados de la posibilidad de caer en el absolutismo, sino que es presupuesto indispensable para que cada uno de ellos cumpla adecuadamente su función sin intromisiones de los otros.

"Por lo tanto, hay que establecer los medios adecuados, como se busca en la iniciativa, para lograr una verdadera independencia del Poder Judicial en todas las entidades del país y que los Jueces no tengan más norma rectora que la ley.

"Hay que superar todo vestigio de caciquismo estatal en torno a la administración de justicia y cerrar las puertas a las arbitrariedades a que conduce el hecho de que los Jueces estén supeditados en ocasiones a gobernantes o sujetos a caprichos de ámbito local.

"Una de las condiciones básicas para garantizar la independencia de los altos funcionarios judiciales es la estabilidad en el cargo, pues ésta proporciona a los servidores de la administración de justicia la seguridad de que, mientras su conducta sea apegada a derecho y obre con justicia, gozará de permanencia en su puesto.

"Ya lo decía Alexander Hamilton en 'El Federalista', hace doscientos años, que la adhesión uniforme e inflexible a la ley, indispensable en los tribunales de justicia, manifiestamente no puede esperarse de Jueces que estén en posesión de sus cargos en virtud de designaciones temporales. Y a ello agregaba: 'Los nombramientos periódicos, cualquiera que sea la forma como se regulen o la persona que los haga, resultarían fatales para esa imprescindible independencia'.

"De ahí, pues, la trascendencia de la disposición que se pretende incluir en la fracción III del Artículo 116, que establece que los Magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, que podrán ser reelectos, y que 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."

Por su parte, el Dictamen de la Cámara Revisora (Diputados) precisó:

"...

"Se propone también que a nivel constitucional se salvaguarde la facultad de cada tribunal superior de justicia de designar a los Jueces de primera instancia o



a los que, con cualquier denominación, sean equivalentes a éstos en las entidades federativas y que se asegure la permanencia en el cargo de los funcionarios judiciales para mantener autonomía de criterio, sin detrimento de la seguridad social, personal y familiar del juzgador. Al efecto se establece que los Magistrados durarán en su encargo el tiempo que señalasen 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 de los Estados. 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, el artículo 116 de la minuta en examen consagra el principio de remuneración adecuada e irrenunciable, remuneración que podrá (sic) ser disminuida durante el desempeño de la función judicial, corolario necesario de la independencia judicial."

De lo anterior puede advertirse que la razón por la que se introdujo la figura de la reelección de los Magistrados locales en el artículo 116, fracción III, de la Constitución, fue principalmente generar estabilidad y permanencia en el cargo de los Magistrados.

Pero de esa reforma no se advierte que el Constituyente haya establecido que todos los Congresos Estatales estuvieran obligados a prever en sus Constituciones la figura de la reelección o ratificación en el cargo de Magistrados, sino que solamente se estableció la posibilidad de que ello pudiera hacerse así, como una forma de garantizar la estabilidad y permanencia a los citados juzgadores que, como cabeza de los Poderes Judiciales, requieren contar con medidas especiales que garanticen su autonomía e independencia.

De ahí que considere que en este aspecto, las Legislaturas Locales cuentan con cierta libertad configurativa, pues si bien están obligadas a salvaguardar los principios que garantizan la función jurisdiccional, entre los que se encuentran los de estabilidad y permanencia, ello no implica que tal salvaguarda deba satisfacerse necesariamente a través de la figura de la reelección de los Magistrados.

En este sentido, desde mi perspectiva, son las propias Legislaturas de los Estados quienes, dependiendo de las características propias de sus Entidades, pueden determinar cuál es la mejor forma de cumplir con las garantías judiciales establecidas en la Constitución Federal y, en consecuencia, establecer –o no– en sus Constituciones y leyes orgánicas la figura de la reelección de los Magistrados como una forma de cumplir con las referidas garantías.



Ello en el entendido de que, si los Constituyentes Locales optan por no establecer la reelección de Magistrados, entonces deberán justificar el porqué de su decisión; y en ese caso, serán esas razones, junto con el análisis de la legislación correspondiente a la entidad respectiva, las que podrán someterse a control constitucional y determinar la validez o no de la reforma o sistema respectivo.

Una vez precisado lo anterior, considero que en el caso específico del Estado de Morelos –motivo de análisis en el presente asunto– debe tomarse en consideración que el marco normativo anterior a la reforma impugnada preveía que los Magistrados podían durar un primer periodo de seis años, con posibilidad de reelegirse o ratificarse para un segundo periodo con duración de ocho años más, esto es, catorce años en total.

Por lo tanto, si en el presente caso la reforma combatida implicó que, en lugar de dos periodos, tuvieran uno solo por un lapso de catorce años –igual al tiempo total que podían durar anteriormente si se completaban los dos periodos referidos–, puede advertirse que, desde la perspectiva de la estabilidad y permanencia de los Magistrados de esa Entidad, no se transgredieron en forma alguna las garantías judiciales a que se ha hecho referencia.

Ahora bien, debo señalar que lo anterior no implica que los Magistrados del Estado de Morelos que sean nombrados por un único periodo de catorce años no puedan ser supervisados y, en su caso, sancionados por no cumplir su encargo con honradez o por incurrir en algún tipo de responsabilidad, pues no debemos olvidar que tales funcionarios se encuentran sometidos al sistema nacional anticorrupción, e incluso pueden ser sujetos de juicio político.

Finalmente, estimo necesario precisar que si bien el sentido en que se votó el presente asunto –en cuanto al aspecto que aquí se analiza– parecería un abandono del criterio establecido en precedentes del Tribunal Pleno⁸ en los que se

⁸ Ver:

• Amparos en revisión 2021/99, 2083/99, 2130/99, 2185/99 y 2195/99, todos resueltos en sesión de once de septiembre de dos mil, por mayoría de nueve votos, el Tribunal Pleno se pronunció sobre la posibilidad de reelegir o ratificar a los Magistrados de los Tribunales Locales, en términos del artículo 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El análisis constitucional se hizo derivado del reclamo efectuado por diversos Magistrados del Estado de Colima, quienes impugnaron la omisión del Congreso Local de ratificarlos en su encargo y la inminente toma de protesta a nuevos Magistrados.



analizaron diversos actos y normas (reformas a Constituciones y leyes locales) que incidían en la ratificación de Magistrados, lo cierto es que, desde mi particular punto de vista, ello no necesariamente debe entenderse así, pues

En todos esos asuntos, el Tribunal Pleno concluyó, entre otras cuestiones, las siguientes:

- La Constitución Federal contiene un marco de actuación al que deben sujetarse tanto los Congresos como los Ejecutivos Estatales en cuanto al nombramiento y permanencia en el cargo de los Magistrados.

- Se debe salvaguardar la independencia de los Poderes Judiciales de los Estados y, lógicamente, de los Magistrados de los tribunales que los integran.

- Para ello, se debe consagrar la inamovilidad de esos Magistrados.

- La regla específica sobre la inamovilidad supone el cumplimiento de dos requisitos previstos en la Constitución Federal y uno que deberán precisar las Constituciones Locales.

Los primeros consisten en que los Magistrados deben durar en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales y que la inamovilidad se alcanza cuando, cumpliéndose con el requisito anterior, los Magistrados 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.

El requisito que debe prevalecer en las Constituciones Locales es el relativo al tiempo específico como periodo en que deben desempeñar su cargo los Magistrados.

- La seguridad en el cargo no se obtiene hasta que se adquiere la inamovilidad, sino desde que el Magistrado inicia el ejercicio de su encargo, dado los requisitos de honorabilidad, competencia y antecedentes de quienes sean designados Magistrados, así como de la carrera judicial, relativa al ingreso, formación y permanencia de quienes sirven a los Poderes Judiciales Locales.

- La posibilidad de ratificación de los Magistrados de los Poderes Judiciales de los Estados, consagrada en la fracción III, penúltimo párrafo, del artículo 116 de la Constitución Federal, como condición para obtener la inamovilidad judicial, debe entenderse referida a la actuación del funcionario judicial y no a la sola voluntad del órgano u órganos que tengan la atribución para decidir sobre su ratificación, en tanto que el principio relativo se ha establecido como una de las formas de garantizar la autonomía e independencia judicial, no sólo como un derecho del servidor público sino, principalmente, como una garantía de la sociedad de contar con servidores idóneos que aseguren una impartición de justicia pronta, completa e imparcial, por lo que la posibilidad de ratificación se sujeta a lo siguiente:

- 1) La premisa básica de que el cargo del Magistrado no concluye por el solo transcurso del tiempo de duración del cargo previsto en las Constituciones Locales;

- 2) A la condición relativa de que el Magistrado haya cumplido el plazo del cargo; y,

- 3) A un acto administrativo de orden público de evaluación de la actuación del Magistrado, que se concreta en la emisión de dictámenes escritos que precisen las causas por las que se considere si aquél debe o no ser ratificado, antes de que concluya el periodo de duración del cargo, para no afectar la continuidad en el funcionamiento normal del órgano jurisdiccional y, preferentemente, aplicando reglas fijadas de antemano y que sean del conocimiento público para garantizar que la calificación realizada atienda a criterios objetivos, lo que implica un examen minucioso del desempeño que haya tenido y, por tanto, un seguimiento de la actuación del Magistrado que consta en el expediente abierto al designársele para ocupar el cargo y que se apoye con pruebas que permitan constatar la correcta evaluación en la carrera judicial y su comprobación con medios idóneos, como puede ser la consulta popular, ya que los requisitos exigidos para la designación, entre ellos, la



por una parte, los precedentes y el presente asunto guardan diferencias que justifican la votación diferenciada,⁹ y por otra, como lo señalé en párrafos

buena reputación y buena fama en el concepto público, tienen plena vigencia para el acto de ratificación.

• **Acción de inconstitucionalidad 30/2001 y su acumulada 31/2001**, en la que se impugnaron los artículos 69 de la Constitución y 78 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambas del Estado de Jalisco, en cuanto preveían un sistema que no contemplaba la posibilidad de reelección de los Magistrados del Tribunal Electoral para el periodo inmediato siguiente a la terminación de su encargo.

En ese asunto se indicó, a partir de las jurisprudencias derivadas de los precedentes (amparos en revisión) antes referidos, que los preceptos reclamados transgredían la garantía de independencia judicial de los tribunales locales consagrada en los artículos 17 y 116, fracciones III y IV, inciso c), de la Constitución Federal.

• **Controversia constitucional 9/2004**, en la que se concluyó que el sistema de ratificación del Estado de Jalisco (vigente en esa época), esto es, el periodo de duración de siete años, con la posibilidad de ratificación por otros diez años, de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco, no podía considerarse contraria a la estructura y la función del Poder Judicial de la entidad, ya que contemplaba un sistema de ratificación en el que se preveía una evaluación objetiva (no discrecional) de los Magistrados sujetos a examen de ratificación; dicho sistema, se dijo, constituía al mismo tiempo un derecho de los Magistrados y una garantía de la sociedad.

Asimismo se mencionó que, la inamovilidad no podía ser vitalicia, por lo que la limitación a 10 años que se preveía en la Constitución Local, resultaba constitucional.

• En la diversa **controversia constitucional 4/2005**, el Tribunal Pleno consideró que el Estado de Tlaxcala había incumplido con el artículo segundo transitorio del decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 17 de marzo de 1987 (en el que se había establecido que: "*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*"). Ello, pues no había establecido en su Constitución o en ley la posibilidad de que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, al término de su encargo, pudieran ser reelectos, y consecuentemente, pudieran alcanzar la inamovilidad. Del referido precedente derivó la jurisprudencia P./J. 19/2006, de rubro: "MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. ASPECTOS QUE COMPRENDE LA ESTABILIDAD O SEGURIDAD EN EL EJERCICIO DE SU CARGO."

• Finalmente, la **acción de inconstitucionalidad 79/2015**, en la que el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Veracruz –y por extensión del artículo 59 de la Constitución Local– en la porción que establecían que los Magistrados durarían en su cargo diez años improrrogables (la invalidez fue únicamente respecto del término "improrrogables").

⁹ En los **amparos en revisión 2021/99, 2083/99, 2130/99, 2185/99 y 2195/99**, pueden advertirse las siguientes diferencias con el presente asunto:

- Los precedentes derivaron de amparos en revisión, mientras que el presente asunto se trata de una acción de inconstitucionalidad.
- La interpretación constitucional realizada en esos precedentes se efectuó sin que se hubiera reclamado alguna norma jurídica, mientras que en este asunto sí se impugnó una norma de una Constitución Local.



precedentes, mi postura no implica que los Gobiernos de los Estados no deban o puedan establecer en sus Constituciones la reelección o ratificación de Magistrados, sino que, atendiendo a su libertad configurativa, pueden hacerlo o no, dependiendo de sus circunstancias particulares, siempre y cuando ello quede debidamente justificado.

2. Razones por las que voté por la invalidez de la ampliación del plazo contenida en el artículo tercero transitorio del decreto combatido.

En relación con el sentido de mi voto respecto de este punto, simplemente considero conveniente precisar que además de las razones sostenidas por la mayoría, y reflejadas finalmente en la sentencia, el sentido que prevaleció en este punto (y el cual compartí) es coincidente con la postura que señalé al formular voto particular en la acción de inconstitucionalidad 99/2016 y su acumulada –relativas a la impugnación de la ampliación del plazo de diversos Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación–, en donde indiqué, entre otras cosas, que compartía *"lo sostenido en el proyecto en el sentido de que la disposición impugnada transgrede el principio de irretroactividad porque las consecuencias de la disposición reformada ya se estaban actualizando en el tiempo, por lo que incidió en las situaciones jurídicas surgidas bajo el amparo de la disposición vigente y, por lo tanto, ocasionó incertidumbre jurídica por alterarse supuestos y consecuencias tales*

c) En la legislación del Estado de Colima, vigente en la época en que se presentó la problemática analizada en los precedentes, sí se preveía la posibilidad de reelección, pero no se reguló el procedimiento que debía seguirse para ello; mientras que en la Constitución del Estado de Morelos analizada en la presente acción de inconstitucionalidad se eliminó la posibilidad de que los Magistrados del Poder Judicial Local pudieran ser ratificados.

En cuanto a la **acción de inconstitucionalidad 30/2001 y su acumulada 31/2001**, un dato importante a tomar en consideración es que el plazo único que se había establecido en la Constitución Local allí analizada, era por cuatro años, esto es, un plazo mucho más reducido al que se estableció en la Constitución de Morelos que se analizó en la presente acción de inconstitucionalidad.

En la **controversia constitucional 9/2004**, no se analizó la constitucionalidad de una reforma que eliminara o suprimiera la posibilidad de reelección o ratificación, sino la modificación del plazo por el que serían reelectos los Magistrados.

Respecto a la **controversia constitucional 4/2005**, cabe señalar que los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Tlaxcala, en esa época, duraban únicamente seis años en el cargo, sin posibilidad de ratificación.

Finalmente, en relación con la **acción de inconstitucionalidad 79/2015**, advierto que una diferencia importante entre ese precedente y el presente asunto radica en que el periodo de duración que se establecía para los Magistrados del Estado de Veracruz (diez años) era sustancialmente menor que el de los Magistrados de Morelos (catorce años), pues equivalía casi a una tercera parte del plazo que se establece en la Constitución de Morelos.



como la elección de los Magistrados para ciertos periodos previamente instituidos mediante un procedimiento constitucionalmente legítimo que ya estaban surtiendo sus efectos desde la designación primigenia".

No inadviento que existe un antecedente en la Carta Magna en el que se autorizó el establecimiento de plazos más largos que aquellos establecidos en la propia Constitución –me refiero a lo que aconteció con la reforma Constitucional de 31 de diciembre de 1994, en la que se eliminaron los cargos vitalicios para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁰ y se estableció la duración en su cargo de 15 años, además de que las designaciones de los Ministros se realizaría de manera escalonada–.

Con motivo de esa reforma, se previó en el transitorio cuarto, párrafo tercero, del decreto respectivo,¹¹ que de los once nuevos Ministros, dos de ellos concluirían su encargo el último día de noviembre del año dos mil tres; otros dos el mismo día pero del año dos mil seis; dos más en dos mil nueve; luego otros dos en dos mil doce y los últimos tres restantes el último día de noviembre de dos mil quince.

Ello, a fin de asegurar la renovación escalonada de los Ministros integrantes del Más Alto Tribunal del país.

Del sistema escalonado establecido por primera ocasión en el transitorio en cita, se puede advertir que 5 de los nombramientos (los dos que concluirían en dos mil doce y los tres que terminarían en dos mil quince) durarían más de quince

¹⁰ El artículo 94, último párrafo, de la Constitución Federal, antes de la reforma invocada, señalaba: "Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de esta Constitución."

Y después de la reforma se estableció que los Ministros durarían 15 años en su encargo.

¹¹ "Cuarto. Para los efectos del primer párrafo del artículo 97 de este decreto de reformas, la ley que reglamente la selección, ingreso, promoción o remoción de los miembros del Poder Judicial Federal, distinguirá los casos y procedimientos que deban resolverse conforme a las fracciones I, II y III del artículo 109 de la Constitución.

"La Cámara de Senadores, previa comparecencia de las personas propuestas, emitirá su resolución dentro del improrrogable plazo de treinta días naturales.

"El periodo de los Ministros, vencerá el último día de noviembre del año 2003, del 2006, del 2009 y del 2012, para cada dos de ellos y el último día de noviembre del año 2015, para los tres restantes. Al aprobar los nombramientos, el Senado deberá señalar cuál de los periodos corresponderá a cada Ministro.

"Una vez aprobado el nombramiento de, por lo menos, siete Ministros, se realizará una sesión solemne de apertura e instalación, en la cual se designará al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



años (dos durarían diecisiete años y tres durarían veinte años), esto es, un plazo mayor que el establecido en la propia Constitución para el desempeño del cargo.

Sin embargo, hay que destacar que en esa ocasión, a diferencia de lo que sucedió en la reforma a la Constitución del Estado de Morelos que aquí se analiza, se estaba ante una reforma integral del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual sufrió un cambio completo en su estructura, funcionamiento y atribuciones, lo que provocó que la Ministra y Ministros designados para ocupar los cargos por los plazos mayores a quince años, fueran de nueva incorporación y, por ende, no estuvieran ocupando el cargo.¹²

En razón de lo así expuesto, comparto la invalidez del transitorio tercero del decreto combatido en la presente acción de inconstitucionalidad, por el que se amplió el plazo por el que originalmente se había designado a los Magistrados del Estado de Morelos que ya se encontraban en funciones.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de agosto de 2021.

La tesis de jurisprudencia P./J. 19/2006 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1447, con número de registro digital: 175896.

Este voto se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la acción de inconstitucionalidad 20/2017.

En sesión virtual de trece de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro.

Si bien coincido con el proyecto en cuanto a la validez de la derogación de los artículos 40, fracción XXXVII, párrafo segundo, 89, párrafos tercero, octavo y noveno, 109-Bis, párrafo séptimo, y 109-Ter, párrafo cuarto así como de la

¹² Si bien dos Ministros habían pertenecido a la Octava Época, ellos, por efecto de la reforma aludida, dejaron su cargo con anticipación a la renovación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y no existiendo prohibición de que pudiesen ser nombrados para integrar el Tribunal Constitucional a partir de la nueva etapa, fueron propuestos por el ejecutivo y designados por el Senado.



reforma de los artículos 89, párrafos segundo, quinto y sexto, 109-Bis, párrafos sexto y octavo, y 109-Ter, párrafos tercero y quinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, mediante el Decreto 1613, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete; respetuosamente, me aparto de las consideraciones que sostienen la invalidez de la disposición tercero transitoria del referido decreto.

En relación con lo anterior, la ejecutoria señala que dicho artículo tercero transitorio es inconstitucional, toda vez que se alteró injustificadamente el plazo para el cual se les otorgó su nombramiento a los Magistrados del Estado de Morelos, lo cual constituía una transgresión al principio de independencia judicial y a los derechos de seguridad jurídica y acceso al cargo en condiciones de igualdad.

No obstante, respetuosamente difiero de las consideraciones de la mayoría en los términos expuestos, pues me parece que la regulación de un régimen transitorio para los Magistrados locales que ya contaban con el cargo al momento en que entró en vigor el decreto impugnado no resultaba violatorio del principio de legalidad ni del de independencia judicial.

Lo anterior, ya que el artículo tercero transitorio del decreto impugnado no debía ser interpretado de forma aislada a las demás disposiciones, sino que, contrario a ello, debía interpretarse armónicamente con las demás disposiciones que regulan el sistema de permanencia en el encargo de los Magistrados Numerarios del Tribunal Superior de Justicia, Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, previsto en la Constitución del Estado de Morelos, también se debían tomar en cuenta las razones del Constituyente Local, sin perder de vista las finalidades que en la expedición de un ordenamiento cumplían las disposiciones transitorias.

En efecto, de la implementación del transitorio en mención, se advertía que además de brindar certeza respecto de la situación jurídica de los Magistrados que ya contaban con el cargo durante la transición del esquema de ratificación al de periodo único, dicho tercero transitorio también tenía como objeto generar un lapso razonable que permitiera establecer y desarrollar el mecanismo para generar los recursos para el pago del haber por retiro, proponiéndose además que dichos recursos no sólo debían provenir del presupuesto que se destinara anualmente a los tribunales, sino también de las aportaciones que hicieran los propios Magistrados.

De esa suerte, a mi modo de ver, se trataba de una norma que era consecuencia del cambio de esquema en relación con la permanencia de los Magistrados



locales, previsto en el decreto combatido, en tanto que la función de dicho artículo tercero transitorio se restringía exclusivamente a regular un aspecto relacionado con esa transición, como es la situación jurídica de los Magistrados locales que ya contaban con el cargo al momento en que entró en vigor la reforma constitucional local; lo cual es acorde con el objeto de este tipo de normas transitorias.

Finalmente, tampoco comparto que el régimen transitorio en comento vedara el derecho de acceso al cargo en condiciones de igualdad, pues me parece que no era factible considerar que los Magistrados locales que hubiesen obtenido el cargo conforme a la reforma constitucional local se encontraban en condiciones iguales a los que ya se encontraban ejerciéndolo con anterioridad, pues cada uno de los supuestos se regían bajo un sistema distinto.

Por lo expuesto es que respetuosamente voté en contra de este punto, con base en las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de agosto de 2021.

Este voto se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 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 20/2017, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.

En sesiones celebradas el nueve y trece de julio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 20/2017, promovida por Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en contra del Decreto Número Mil Seiscientos Trece por el que se derogaron y reformaron diversas disposiciones de la Constitución de dicha entidad federativa, publicado el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial local.

Aunque en dicha sesión voté en favor de la declaratoria de invalidez de los artículos 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; 89, párrafos segundo, tercero, quinto, sexto, octavo, noveno y décimo; 109 Bis, párrafos sexto, séptimo, y octavo, así como 109 Ter, párrafos tercero, cuarto y quinto, estimé necesario anunciar un voto concurrente para desarrollar las razones que expuse en torno a **i)** la necesidad de justificar el cambio de criterio en torno a cómo debe ser interpretado el artículo 116, fracción III, de la Constitución General, en la parte que establece que las y los Magistrados de los Poderes Judiciales Locales *podrán* ser reelectos; y, **ii)** respecto a que el parámetro de constitucionalidad de las



disposiciones relativas al Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos es la fracción V del artículo 116 constitucional.

I. Antecedentes

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos combatió el Decreto Número Mil Seiscientos Trece por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución del Estado de Morelos, al estimar que suprimió la posibilidad de ratificación de Magistradas y Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos y Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes, con base en su evaluación. Anteriormente, dicha figura se encontraba prevista en los artículos 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; 89, párrafos segundo, tercero, quinto, sexto, octavo, noveno y décimo; 109 Bis, párrafos sexto, séptimo, y octavo, así como 109 Ter, párrafos tercero, cuarto y quinto.

II. Fallo del Tribunal Pleno

La sentencia establece que conforme al artículo 116, fracción III, de la Constitución General, 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 las y los Magistrados. Lo anterior, siempre y cuando garanticen la independencia judicial y la estabilidad en el cargo de los Magistrados, lo cual puede concretarse con el establecimiento de un solo periodo razonable de ejercicio o uno de primer nombramiento y posterior ratificación; así como con la previsión de que los Magistrados no sean removidos sin causa justificada.

En el caso, advierte que las reformas y derogaciones contenidas en el decreto impugnado tuvieron como efecto suprimir la posibilidad de que las y los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; Tribunal de Justicia Administrativa del Estado y Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes pudieran ser designados por un periodo de ocho o seis años adicionales a los seis u ocho años originales, con base en una evaluación. De igual forma, precisa que los Magistrados sólo pueden ser privados del cargo por las causas establecidas en la Constitución Local y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.

Partiendo de esta base, concluye que el periodo único de catorce años implementado en el decreto impugnado cumple razonablemente con los parámetros constitucionales que rigen a la magistratura judicial, al ser un plazo apto y suficiente para que los Magistrados se especialicen en la función jurisdiccional que les corresponde, durante el cual no podrán ser removidos de su cargo de manera arbitraria.



III. Motivo de la concurrencia

a. Eliminación de la figura de ratificación, tratándose de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes.

El artículo 116 de la Constitución General establece el principio de división de poderes a nivel estatal, así como la forma en que deberán organizarse políticamente los Estados. De esta manera, la fracción primera se refiere al Poder Ejecutivo, la segunda al Poder Legislativo y la tercera al Poder Judicial. En cuanto a las y los Magistrados de los Poderes Judiciales Locales, dispone que las Constituciones y leyes de las entidades federativas deberán garantizar su independencia, que durarán en el ejercicio de su cargo el tiempo que señalen las mismas y que "*podrán ser reelectos*".

Esta porción normativa ha sido interpretada por una larga tradición de precedentes del Tribunal Pleno en el sentido de que establece una regla expresa para todas las Legislaturas de las entidades federativas de garantizar la posibilidad de reelección o ratificación de los Magistrados de sus Poderes Judiciales. En efecto, la ratificación se ha considerado una garantía de la sociedad de contar con juzgadores que aseguren la impartición de justicia pronta, completa, gratuita e imparcial, así como de los Magistrados a ser evaluados con base en el tiempo que se han desempeñado en el cargo y a conocer el resultado de la misma.

El criterio anterior se encuentra reflejado en la controversia constitucional 4/2005, resuelta por el Tribunal Pleno el trece de octubre de dos mil cinco; las acciones de inconstitucionalidad 30/2001, resuelta por el Tribunal Pleno el veintiocho de enero de dos mil dos; 10/2009, resuelta por el Tribunal Pleno el dieciocho de agosto de dos mil nueve; así como 79/2015, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diez de agosto de dos mil diecisiete.

Ahora bien, como señalé en el voto particular relativo al amparo directo en revisión 3166/2015, la teoría del precedente ha señalado la importancia de que los Tribunales Superiores que establezcan la doctrina a seguir por los demás órganos jurisdiccionales sean consistentes con sus propias decisiones, articulando una línea jurisprudencial coherente y permitiendo que sus decisiones "*entretengan un cuerpo ordenado de reglas*".¹ Ello contribuye a la configuración

¹ Ana Laura Magaloni, *El precedente judicial en el sistema judicial norteamericano*, McGraw Hill, Madrid, 2011, págs. 40 a 42.



de una doctrina sólida, confiable y, en esta medida, evita que se genere incertidumbre jurídica en los gobernados.²

No obstante, la literatura especializada también reconoce que la aplicación del precedente puede implicar un estancamiento del derecho y, por tanto, una inadecuada correlación entre el sistema jurídico y la evolución de la realidad. Por tanto, es necesario contar con cierta flexibilidad que permita atender a los cambios de una sociedad que es siempre dinámica y evolutiva.³

A fin de preservar ambos principios, no podemos apartarnos de nuestro propio precedente, sin explicitar las razones que justifican el cambio de criterio, como sucede en la sentencia que omite mencionar las resoluciones en que se interpretó el artículo 116, fracción III, de la Constitución General en un sentido diverso.

Por estas razones, en sesión de trece de julio de dos mil veinte expuse que era importante justificar las razones por las cuales abandonamos un criterio de larga tradición y consideramos pertinente hacer una relectura de la citada fracción III.

Desde mi punto de vista, la fracción III del artículo 116 de la Constitución General⁴ puede ser interpretada en el sentido de que *obliga* a las Legislaturas a prever la figura de la ratificación, pero también en el sentido de que *faculta* a las Legislaturas para incorporarla en su legislación local. Frente a estas dos opciones interpretativas considero que es preferible la segunda, siempre y cuando sea razonable, por las siguientes razones.

² Michael J. Gerhardt, *The Power of Precedent*, Oxford University Press, 2008, pág. 88.

³ Victoria Iturralde Sesma, *El Precedente en el Common Law*, Editorial Civitas, Madrid, 1995, págs. 67 y 68.

⁴ **Constitución General**

"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. ...

"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."



En primer lugar, no puede estimarse tajantemente que la ratificación sea una figura necesaria para la independencia judicial. En efecto, lo que resulta indispensable para tutelar este principio es que los juzgadores cuenten con una duración establecida en el cargo, la cual deberá ser razonable y que sólo puedan ser removidos en los términos que determinen las Constituciones y las leyes de responsabilidades de los servidores públicos de los Estados.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha explicado de manera reiterada y consistente que existen distintas garantías que se derivan de la independencia judicial, entre ellas, un adecuado proceso de nombramiento, la estabilidad e inamovilidad en el cargo y la garantía contra presiones externas.⁵ Ahora bien, para estar en condiciones de proteger la estabilidad e inamovilidad en el cargo es necesario contar con un periodo de nombramiento.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos ha reiterado en sus recomendaciones su preocupación cuando el mandato de los Jueces es de corta duración.⁶ Por su parte, la relatoría especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados también ha señalado que el nombramiento de Jueces por periodos de corta duración debilita el sistema judicial y afecta la independencia y el desarrollo profesional de los Jueces.⁷

Es decir, es necesario que el periodo de nombramiento sea razonable. En efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que "*Un periodo de duración definido o suficiente permite al operador de justicia con-*

⁵ Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 25 de marzo de 2017, serie C No. 374, párr. 75; Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela*, Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 30 de junio de 2009, serie C No. 197, párr. 70; Corte IDH, *Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador*, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2019. Serie C No. 373. Párr. 68.

⁶ ONU – Comité de Derechos Humanos. Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto – Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos – Uzbekistán. Doc. ONU CCPR/CO/71/UZB. 26 de abril de 2001. Párr. 14; ONU – Comité de Derechos Humanos. Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto – Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos – Viet Nam. Doc. ONU CCPR/CO/75/VNM. 5 de agosto de 2002. Párr. 10; ONU – Comité de Derechos Humanos. Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto – Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos – República Popular Democrática de Corea. Doc. ONU CCPR/CO/72/PRK. 27 de agosto de 2001. Párr. 8. Ver también, ONU – Informe del relator especial sobre la Independencia de los Magistrados y abogados, Leandro Despouy. Doc. ONU A/HRC/11/41. 24 de marzo de 2009. Párr. 65.

⁷ ONU – Informe del relator especial sobre la Independencia de los Magistrados y abogados, Leandro Despouy. Doc. ONU A/HRC/11/41. 24 de marzo de 2009. Párr. 54.



tar con la estabilidad necesaria para realizar con independencia y autonomía sus labores" e incluso ha señalado que "es deseable un único nombramiento por un periodo determinado que asegure la permanencia en el cargo por el tiempo o condición señalada para el o la operadora de justicia".⁸

De esta manera, no es ineludible el establecimiento de la figura de la ratificación para tutelar la independencia judicial. Como ejemplo de lo anterior, nuestro modelo constitucional establece un periodo de duración de quince años para Ministros de la Suprema Corte, sin posibilidad de reelección.

Siendo consecuentes con lo anterior, si lo que busca la ratificación es garantizar la independencia judicial, esta nueva reflexión del Pleno me lleva a considerar que no es necesaria si hay un periodo razonable que la salvaguarde.

Esta convicción me llevó a votar en favor de la nueva interpretación que propone el proyecto del artículo 116, fracción III, de la Constitución General y, en consecuencia, por el reconocimiento de validez de los artículos 40, fracción XXXVII, párrafo segundo; 89, párrafos segundo, tercero, quinto, sexto, octavo, noveno y décimo, así como 109 Ter, párrafos tercero, cuarto, quinto y sexto, al haber eliminado la figura de la ratificación, tratándose de Magistrados y Magistradas que integran el Poder Judicial Local, a saber, el Superior de Justicia y el Unitario de Justicia para Adolescentes.

Ello, porque prevén un periodo razonable de catorce años y garantizan la estabilidad e inamovilidad al establecer que los Magistrados sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establece la Constitución Local y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.⁹

b. Eliminación de la figura de ratificación, tratándose de Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos.

⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia*, consultable en <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>, párrafo 83.

⁹ **Constitución del Estado de Morelos**

Artículo 89. El Tribunal Superior de Justicia del Estado se compondrá de las Magistradas y Magistrados que se requieran para la integración de las salas que lo conformen. Los Magistrados serán designados por el Pleno del Congreso del Estado a propuesta del órgano político del Congreso, el cual emitirá la convocatoria pública para designarlos, 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, durarán en su cargo catorce años contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional y sólo podrán ser privados del cargo en los términos que establece esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos."



La fracción V del artículo 116 de la Constitución General establece que las Constituciones y leyes de las entidades federativas deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía, los cuales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local, municipal y los particulares; imponer sanciones a funcionarios estatales y municipales por responsabilidad administrativa grave, entre otras.¹⁰

De esta forma, conforme al artículo 109-Bis de la Constitución del Estado de Morelos, la justicia administrativa estatal se deposita en un Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, el cual será la máxima autoridad en la materia, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, por lo que no está adscrito al Poder Judicial.¹¹

"Artículo 109-Quater. El Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, será el responsable de la administración de justicia para menores a que se refiere el artículo 19, inciso d), párrafo cuarto, de esta Constitución.

"Para ser Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, se deberá acreditar especialización en la materia y reunir los requisitos que esta Constitución establece para ser Magistrado del Tribunal Superior de Justicia; será nombrado por el Congreso del Estado previa convocatoria a examen de oposición que emitirá el órgano político del Congreso del Estado.

"Durará en su encargo un periodo de catorce años, contados a partir de la fecha en que rinda la protesta constitucional y sólo podrá ser privado del cargo en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos, al término de los cuales tendrá derecho a un haber por retiro, en los términos establecidos para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, conforme a lo establecido en esta Constitución y las leyes en la materia."

¹⁰ **Constitución General**

"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: ...

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir Tribunales de Justicia Administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Los tribunales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares; imponer, en los términos que disponga la ley, las sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa grave, y a los particulares que incurran en actos vinculados con faltas administrativas graves; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública estatal o municipal o al patrimonio de los entes públicos locales o municipales.

"Para la investigación, sustanciación y sanción de las responsabilidades administrativas de los miembros del Poder Judicial de los Estados, se observará lo previsto en las Constituciones respectivas, sin perjuicio de las atribuciones de las entidades de fiscalización sobre el manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos."

¹¹ **Constitución del Estado de Morelos**



Así, en virtud de que los Tribunales de Justicia Administrativa se rigen por la fracción V del artículo 116 de la Constitución General y no forman parte de los Poderes Judiciales locales, se debió estudiar la eliminación de la figura de la ratificación, por lo que respecta a las y los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, con base en la fracción V como parámetro de constitucionalidad.

En principio, se observa que dicha fracción no obliga a las Legislaturas Locales a prever la figura de la ratificación, tratándose de los Magistrados de los Tribunales de Justicia Administrativa. Por otra parte, he argumentado en este voto que la ratificación no constituye una exigencia necesaria para garantizar la autonomía y el principio de independencia previsto por el artículo 17 constitucional.

Por estas razones, considero que no habría fundamento constitucional o convencional alguno para exigir el establecimiento de esta figura, tratándose de tribunales administrativos.

Por estos motivos, voté en favor del reconocimiento de validez del artículo 109 Bis, párrafos sexto, séptimo y octavo de la Constitución Local. Ello, porque las y los Magistrados que lo integran también tienen una duración razonable en el cargo, a saber, catorce años y sólo pueden ser removidos en los términos que establece la Constitución Local y las leyes en materia de responsabilidades de los servidores públicos.¹² Sin embargo, me aparto del parámetro de constitucionalidad que propone la sentencia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de agosto de 2021.

Este voto se publicó el viernes 25 de marzo de 2022 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"Artículo 109-Bis. La justicia administrativa estatal se deposita en un Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos; será la máxima autoridad en la materia, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, y no estará adscrito al Poder Judicial."

¹² **Constitución del Estado de Morelos**

"Artículo 109-Bis. ...

"Durarán en su cargo catorce años, contados a partir de la fecha en que rindan la protesta constitucional y sólo podrán ser removidos de sus cargos en los términos que establece esta Constitución y las leyes en materia de responsabilidad de los servidores públicos.



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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS TIENE LA LEGITIMACIÓN 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. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESTIMARSE.

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

V. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE INTERPRETA Y CONFIGURA A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD ANTE LA LEY Y DE IGUALDAD EN LA LEY.

VI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. SE CONFIGURA POR UNA DIMENSIÓN FORMAL, O DE DERECHO, Y OTRA SUSTANTIVA, O DE HECHO.

VII. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. LA DISTINCIÓN Y LA DISCRIMINACIÓN SON JURÍDICAMENTE DIFERENTES, YA QUE MIENTRAS LA PRIMERA CONSTITUYE UNA DIFERENCIA RAZONABLE Y OBJETIVA, LA SEGUNDA ES UNA DIFERENCIA ARBITRARIA QUE REDUNDA EN DETRIMENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS.

VIII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE AMERITE UNA PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO PARA OCUPAR EL CARGO DE SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS Y DEL PLENO DENTRO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL



PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS, VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE AMERITE UNA PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN", DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

IX. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE AMERITE UNA PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO PARA OCUPAR EL CARGO DE JUEZ DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA O ESPECIALIZADO EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DENTRO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE AMERITE UNA PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN", DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

X. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. LAS NORMAS QUE HACEN UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO CONDENADAS POR DELITO QUE AMERITE UNA PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN Y AQUELLAS QUE NO HAN SIDO SANCIONADAS DE ESE MODO, PARA OCUPAR DIVERSOS CARGOS DENTRO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE CHIAPAS, DEBEN SER ANALIZADAS BAJO UN ESCRUTINIO ORDINARIO DE CONSTITUCIONALIDAD.

XI. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE AMERITE UNA PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO PARA OCUPAR EL CARGO DE SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS Y DEL PLENO DENTRO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS, RESULTA CONTRARIO AL DERECHO PENAL DE ACTO, CONSAGRADO EN LOS ARTÍCULOS 14, PÁRRAFO TERCERO, 18, PÁRRAFO SEGUNDO Y 22, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE AMERITE UNA PENA CORPORAL DE MÁS



DE UN AÑO DE PRISIÓN", DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XII. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE AMERITE UNA PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO PARA OCUPAR EL CARGO DE SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS Y DEL PLENO DENTRO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS, RESULTA DISCRIMINATORIO, AL INTRODUCIR UNA EXIGENCIA DE ORDEN MORAL NO INHERENTE AL TRABAJO POR DESEMPEÑAR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE AMERITE UNA PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN", DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XIII. DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERÍSTICOS Y DIFERENCIA.

XIV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. EL REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE LESIONE SU BUENA FAMA PARA OCUPAR EL CARGO DE SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS Y DEL PLENO DENTRO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS CONTIENE UNA DOBLE SANCIÓN, LA CONDENA MISMA Y LAS REPERCUSIONES SOCIALES QUE IMPIDEN QUE LAS PERSONAS PUEDAN EJERCER SUS DERECHOS EN CONDICIONES DE IGUALDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PERO SI SE TRATARE DE OTRO DELITO QUE LESIONE SU BUENA FAMA, ÉSTE SE CONSIDERARÁ INHABILITADO PARA EL DESEMPEÑO DEL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA IMPUESTA", DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XV. ACCESO A CARGOS PÚBLICOS. REQUISITO DE NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE LESIONE SU BUENA FAMA PARA OCUPAR EL CARGO DE JUEZ DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA O ESPECIALIZADO EN RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DENTRO DEL TRIBUNAL



ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS (DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 20, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "PERO SI SE TRATARE DE OTRO DELITO QUE LESIONE SU BUENA FAMA, ÉSTE SE CONSIDERARÁ INHABILITADO PARA EL DESEMPEÑO DEL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA IMPUESTA", DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XVI. DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ESCRUTINIO ORDINARIO QUE REVELA UNA DISTINCIÓN ENTRE LAS PERSONAS QUE HAN SIDO CONDENADAS POR DELITO INTENCIONAL Y AQUELLAS QUE NO, EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE OCUPAR EL CARGO DE JEFE DE LA UNIDAD DE APOYO ADMINISTRATIVO DENTRO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 32, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN VI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

XVII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, FRACCIÓN V, EN SU PORCIÓN NORMATIVA "Y NO HABER SIDO CONDENADO POR DELITO QUE AMERITE UNA PENA CORPORAL DE MÁS DE UN AÑO DE PRISIÓN; PERO SI SE TRATARE DE OTRO DELITO QUE LESIONE SU BUENA FAMA, ÉSTE SE CONSIDERARÁ INHABILITADO PARA EL DESEMPEÑO DEL CARGO, CUALQUIERA QUE HAYA SIDO LA PENA IMPUESTA"; Y 32, PÁRRAFO SEGUNDO, FRACCIÓN VI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE CHIAPAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 259/2020. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 30 DE NOVIEMBRE DE 2021. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR.

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



VISTOS; Y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Demanda, autoridades emisoras y normas impugnadas.

Por escrito recibido el dieciocho de septiembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Piedra Ibarra, 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:

- Poder Legislativo del Estado de Chiapas.
- Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.

Normas generales cuya invalidez se reclama:

• **Artículos 20, fracción V**, en la porción normativa: "*y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta*"; **21, fracción V**, en la porción normativa: "*y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta*"; y **32, fracción IV**, todos de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, expedida mediante Decreto 262 publicado el diecinueve de agosto de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

2. SEGUNDO.—Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como preceptos vulnerados los artículos 1o., 5o., 14, 16 y 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 8 y 24 de la Convención



Americana sobre Derechos Humanos; 3 y 6 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"); 2, 25 y 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; y 2 y 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. Después de desarrollar lo que se estima el contenido de los derechos de seguridad jurídica y principio de legalidad, igualdad y no discriminación, así como de la libertad de trabajo y derecho a ocupar un cargo público, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su único concepto de invalidez, sostiene que las normas impugnadas son inconstitucionales, a la luz de lo siguiente:

Inconstitucionalidad de las normas impugnadas. Las disposiciones combatidas prevén requisitos que son discriminatorios, ya que impiden, de manera injustificada, **con base en la condición social y/o jurídica**, que las personas accedan a los cargos de Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas, secretario general de Acuerdos y del Pleno, secretarios de Estudio y Cuenta de la Sala de revisión, secretario de Acuerdos, proyectista y actuario, así como jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo.

En los artículos 20, 21 y 32, en las partes combatidas, se establecen los requisitos para ser Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas, secretario general de Acuerdos y del Pleno, así como jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo; sin embargo, **de otras disposiciones de la ley**, se advierte que los requisitos que se estiman discriminatorios también son exigibles para otros cargos del tribunal, ya que remiten expresamente a una de las normas impugnadas.

Es el caso del artículo 21, en su último párrafo, que establece que los mismos requisitos serán exigidos a los secretarios de Estudio y Cuenta de la Sala de revisión; así como del artículo 22, que señala que para ser secretario de Acuerdos, proyectista y actuario, se requiere cumplir con los requisitos a que se refiere el numeral anterior, con excepción de la edad solicitada.

En cuanto al primer requisito, previsto en los artículos 20 y 21, en sus fracciones V, consistente en **no haber sido condenado por delito que amerite una**



pena corporal de más de un año de prisión, se considera sobreinclusivo, pues en ella se incluye a cualquier persona que ha cometido un delito, sea cual sea la gravedad o con independencia de si el delito fue realizado dolosa o culpablemente.

Por lo que hace al artículo 32, fracción VI, que prevé que para ser jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo se requiere **no haber sido condenado por delito intencional**, se considera que no se distingue la pena impuesta o la gravedad del delito.

Así, en las normas se excluye de forma injustificada a un sector de la población, incluso cuando el delito cometido no se encuentre relacionado *estrechamente* con las atribuciones que se desempeñarán en el cargo.

Además, en los artículos 20 y 21, en sus fracciones V, también se impide el acceso a los cargos mencionados a quienes hayan sido sentenciados **por un delito que lesione su buena fama**, independientemente de la sanción impuesta, lo que implica que una persona no podrá desempeñarse en esos cargos, aun cuando se le haya impuesto la pena mínima o el ilícito fuere cometido culposamente, si a juicio de la autoridad que califique el cumplimiento de los requisitos el delito cometido lesionó su buena fama.

Por tanto, el uso de la expresión *buena fama* resulta amplia y ambigua, dado que requiere de una valoración subjetiva; lo que se traduce en una medida arbitraria, vulnerando el derecho de seguridad jurídica de las personas que aspiren a desempeñarse en los cargos regulados.

Además, una vez que la persona ha compurgado la sanción impuesta, debe estimarse que se encuentra en aptitud de reinsertarse en la sociedad en pleno ejercicio de sus derechos en un plano de igualdad.

Por otro lado, las normas impugnadas contienen una distinción que se basa en una categoría sospechosa, como es la condición social y jurídica de las personas. Por ello se estima necesario que se realice un **escrutinio estricto de la constitucionalidad de las disposiciones combatidas**.



En su realización, se concluye que las normas **no cumplen con el primer nivel de escrutinio** (*cumplir con una finalidad constitucionalmente imperiosa*) ya que no existe una justificación constitucionalmente imperiosa para exigir que las personas no hayan sido condenadas por delitos intencionales o que ameriten pena privativa de prisión por más de un año; o de aquellos que lesionen su buena fama, para fungir como Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas, secretario general de Acuerdos y de Pleno, secretarios de Estudio y Cuenta de la Sala de revisión, secretarios de Acuerdos, proyectista y actuario, así como jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo.

Esto, pues no existe un mandato dentro de la Constitución Federal que exija requisitos de esa índole para ese tipo de actividades; aunado a que las atribuciones que les corresponden no justifican restricciones tan amplias.

Adicionalmente, se considera que las normas impugnadas **contravienen el principio de reinserción social**, al tener como consecuencia que las personas que han sido sentenciadas por esos supuestos queden impedidas para acceder a los multirreferidos cargos públicos.

Cuestiones relativas a los efectos. En caso de que las normas impugnadas sean declaradas inconstitucionales, se estima que deben extenderse los efectos a todas aquellas disposiciones que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. CUARTO.—Trámite y admisión. Mediante proveído de veintiuno de septiembre de dos mil veinte, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 259/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.

5. Posteriormente, por acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil veinte, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Chiapas para que rindieran su informe, requiriéndolos para que el primero de ellos enviara copia certificada de los ante-



cedentes legislativos de la norma general impugnada y el segundo exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad en el que conste la publicación de los decretos controvertidos.

6. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento correspondiente, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.

7. QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Chiapas.** Por escrito recibido el diecisiete de noviembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, el Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de María Lourdes López Sánchez, en su carácter de subconsejera jurídica de lo Contencioso de la Consejería Jurídica del gobernador (sic) del Estado,¹ rindió el informe solicitado, en el que realizó diversas manifestaciones que a continuación se sintetizan:

El gobernador del Estado, con fundamento en las atribuciones conferidas por la normatividad local, promulgó y publicó el decreto impugnado, por lo que concluye que aquél fue dictado con apego a las disposiciones constitucionales.

Las porciones normativas impugnadas no vulneran los derechos de igualdad y no discriminación, libertad de trabajo, así como el derecho de acceder a un cargo público, toda vez que con los requisitos impuestos se salvaguardan los principios de honradez y confiabilidad, al buscar que quienes ocupen los cargos que se regulan por las normas impugnadas sean personas honorables.

Además, en el marco de los compromisos internacionales ratificados por el Estado de Mexicano en materia de combate a la corrupción, existen obligaciones para fomentar y garantizar la integridad de los servidores públicos, por lo que es necesario que se garantice la satisfacción de los intereses colectivos al designar funcionarios con responsabilidad y compromiso hacia la comunidad.

¹ Lo que acredita con copia certificada del nombramiento expedido a su favor el primero de enero de dos mil diecinueve por el titular de la consejería jurídica del gobernador (sic) del Estado.



Lo anterior, según manifiesta, ya que los conceptos de probidad y honorabilidad están íntimamente vinculados con la calidad moral y honorabilidad de quienes se postulen para el cargo; incluso, en los *Principios Básicos de las Naciones Unidas Relativos a la Independencia de la Judicatura*, se usa la noción de integridad, relacionado a la condición de una persona de conducta irreprochable. Se trata, en realidad, de un atributo vinculado al honor, cuyo contenido se determina, más que por la presencia de un algún factor específico, por la ausencia de elementos que hagan posible un cuestionamiento ético de la conducta de la persona.

Derivado de ello, las normas son constitucionales pues van encaminadas a un bien común, al permitir la adecuada selección y formación de servidores públicos que sean capaces de asumir el compromiso de servir a la ciudadanía mediante una conducta legal, transparente, responsable, consciente, confiable, eficaz y objetiva; máxime que se trata de servidores que resolverán las controversias suscitadas entre la administración pública estatal y municipal, con los particulares; imponer las sanciones a los servidores públicos y particulares, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias.

8. SEXTO.—Informe del Poder Legislativo del Estado de Chiapas. Por escrito recibido el treinta de noviembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Legislativo Local, por conducto de José Octavio García Macías, en su carácter de presidente de la mesa directiva y representante legal del Congreso del Estado,² rindió el informe solicitado, en el que combatió, tanto la procedencia de la presente acción, así como la invalidez de las normas impugnadas. Ello, a la luz de los siguientes argumentos:

I. Causas de improcedencia de la acción de inconstitucionalidad. La presente acción de inconstitucionalidad es improcedente, en tanto que las normas

² Lo que acredita con copia certificada del Decreto 001, del primero de octubre de dos mil veinte, por medio del cual se eligió a las diputadas y diputados que integrarán la mesa directiva del primero de octubre de dos mil veinte al treinta de septiembre de dos mil veintiuno, en el que el promovente fue designado como presidente de la Mesa Directa de la Sexagésima Séptima Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas.



impugnadas fueron emitidas conforme a las formalidades del procedimiento legislativo, en ejercicio de la facultad de libertad configurativa del legislador y, además, su contenido resulta acorde con los mandatos constitucionales.

II. Razones y fundamentos que sostienen la validez de las normas cuya invalidez se reclama. La emisión del decreto impugnado obedeció fundamentalmente a la reforma constitucional local de dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve, la cual fue de especial trascendencia para el Poder Judicial del Estado de Chiapas ya que, como resultado de ella, se extinguió el Tribunal de Justicia Administrativa como un órgano constitucional autónomo y se creó el tribunal administrativo como órgano integrante del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

Derivado de ello, fue necesario dotar a dicho tribunal de una normativa orgánica acorde a dicha reforma constitucional, regulando su integración, organización, atribución y funcionamiento, con el objeto de otorgar certeza y legalidad a todas sus actuaciones.

Así, cumpliendo con las formalidades legales del procedimiento (incluidas las garantías de fundamentación y motivación) y en ejercicio de su facultad constitucional, buscando ofrecer un marco jurídico que respondiera a las problemáticas actuales, es que se expidió el decreto impugnado.

III. Contestación a los conceptos de invalidez. En primer lugar, en términos del artículo 35, fracción VI, el derecho para ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público está condicionado al cumplimiento de presupuestos y requisitos, los cuales tienden a buscar cualidades o condiciones que aseguren cierta experiencia, probidad, conocimiento del medio, del lugar, entre otras.

Además, en términos del artículo 116 de la Constitución Federal, las condiciones de ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados, deben estar previstas en la Constitución y en las leyes orgánicas de los Estados; por tanto, el legislador estatal tiene facultad para establecer los requisitos necesarios para que quien se integre al Poder Judicial tenga los requisitos y el perfil para ello.



Así, sin menoscabar la seguridad jurídica o principio de legalidad o igualdad, el legislador local estableció requisitos que como condiciones de ingreso deben reunir quienes sirvan a dicho Poder Judicial, insistiendo que ello se hizo con fundamento en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal.

En otra línea argumentativa, es la propia Constitución la que señala que la libertad de trabajo tiene ciertos límites en su ejercicio lo que, entrelazado con las reglas del artículo 116 constitucional, genera que es facultad del Estado establecer las condiciones de ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Correlativamente, destaca que en términos del artículo 95, fracción I, de la Constitución Federal, para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe cumplirse, entre otros requisitos, "*gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.*" También resalta que lo mismo se prevé para el fiscal general de la República.

Entonces, si dichos requisitos se prevén para un miembro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no es dable pretender que tal requisito, *siendo análogo en el Estado*, resulte inconstitucional.

Por último, es válido que los legisladores locales adicionen requisitos que pueden ser distintos para ocupar un puesto público en el ámbito local, ya que la Constitución Federal únicamente establece algunos lineamientos mínimos para la designación de servidores públicos del régimen subnacional; por lo que, en ejercicio de dicha atribución, ajustada al marco de la Constitución Federal, es que se emitió el decreto impugnado.

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 veinte de enero de dos mil veintiuno, el Ministro instructor, visto el estado procesal del asunto y formulados los alegatos correspondientes, dictó el auto de cierre de instrucción para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia.

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ con relación en el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece,⁵ toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna diversos preceptos de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, por estimarlos contrarios a la Constitución Federal.

³ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

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

⁴ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia (sic) conocerá funcionando en Pleno:

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

⁵ **"Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"...

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



SEGUNDO.—**Precisión de la litis.**

13. En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como normas impugnadas, en el apartado correspondiente, los artículos 20 y 21, ambos en su fracción V, en la porción normativa: "*y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta*" y 32, fracción IV, todos de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

14. Dichas disposiciones son del contenido literal siguiente:

"**Artículo 20.** Para ser Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas se requiere:

"...

"V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta."

"**Artículo 21.** Para ser secretario general de Acuerdos y del Pleno, se requiere:

"...

"V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta.

"Estos requisitos también serán exigidos a los secretarios de Estudio y Cuenta de la Sala de revisión."



"**Artículo 32.** El tribunal contará con un jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo, quien tiene la operatividad administrativa financiera del tribunal; por tanto, será el responsable directo de la aplicación de los recursos económicos pertenecientes al presupuesto del tribunal, mismos que con motivo de su encargo le sean encomendados.

"Para ser jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo, se requiere:

"...

"VI. No haber sido condenado por delito intencional."

15. Como se puede advertir del contenido de las normas impugnadas, aquellas tienen por objeto regular los requisitos que deben cumplir aquellas personas que busquen ocupar los cargos del tribunal administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, como: **a)** Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas; **b)** Secretario general de Acuerdos y del Pleno; y, **c)** Jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo.

16. Por otro lado, la Comisión añade que **los requisitos que se estiman discriminatorios también son exigibles para otros cargos del tribunal administrativo**, pues existen disposiciones dentro del mismo ordenamiento que remiten expresamente al artículo 21, cuya fracción V es combatida de manera expresa.

17. En efecto, en términos del artículo 21, último párrafo, ya transcrito, los requisitos exigidos para ser secretario general de Acuerdos y del Pleno también deben cumplirse para el caso de los secretarios de Estudio y Cuenta de la Sala de revisión; asimismo, en el artículo 22 del ordenamiento combatido se prevé que deberán cumplirse los mismos requisitos previstos en el diverso 21 de la ley para ser secretario de Acuerdos, proyectista y actuario.⁶

⁶ "**Artículo 22.** Para ser secretario de Acuerdos, proyectista y actuario, se requiere cumplir con los requisitos a que se refiere el artículo anterior, con excepción de la edad mínima solicitada, que será de veinticinco años. Para ser actuario no será necesario contar con experiencia mínima en el ejercicio de la profesión."



18. Por este motivo es que a lo largo de su demanda la Comisión accionante hace referencia no sólo a los cargos a los que se refieren los artículos 20, 21 y 32, sino también al cargo de secretario de Estudio y Cuenta de la Sala de revisión, así como del cargo de secretario de Acuerdos, proyectista y actuario, pues para todos esos cargos se deberá cumplir, entre otros requisitos, el no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta.

19. De esta forma, para resolver la cuestión efectivamente planteada es suficiente con analizar las disposiciones expresamente impugnadas, esto es, los artículos 20, fracción V, 21, fracción V, en las porciones normativas destacadas, así como el artículo 32, fracción VI, **pues en ellas es donde se materializa el vicio que la Comisión refiere.**

20. Sin embargo, en este análisis se tendrá presente, como ya lo menciona la accionante, que los requisitos impugnados, al menos los previstos en el artículo 21, fracción V, en las porciones normativas impugnadas, también son aplicables a los cargos de secretario de Estudio y Cuenta de la Sala de revisión, así como del cargo de secretario de Acuerdos, proyectista y actuario.

TERCERO.—Oportunidad.

21. 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,⁷ el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial y, en caso de que el último día del referido plazo sea inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

⁷ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."



22. En el caso, las normas impugnadas fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el diecinueve de agosto de dos mil veinte, por lo que el plazo para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del veinte de agosto al dieciocho de septiembre de dos mil veinte.

23. En ese sentido, toda vez que la demanda se recibió el dieciocho de septiembre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considera que su presentación fue oportuna.

CUARTO.—**Legitimación.**

24. 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.

25. 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.⁸

26. En el caso, la demanda fue presentada por María del Rosario Piedra Ibarra, quien demostró tener el carácter de presidenta de la Comisión Nacional

⁸ **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.

27. Dicha funcionaria ostenta la representación de la Comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,⁹ por lo que en términos de la fracción XI del mismo precepto, cuenta con la facultad expresa para promover acciones de inconstitucionalidad.¹⁰

QUINTO.—**Causas de improcedencia.**

28. Al rendir su informe, el Poder Legislativo del Estado de Chiapas manifestó que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, conforme a lo previsto por los artículos 19, fracción VIII, 20, fracción II y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que las normas impugnadas fueron emitidas con fundamento en la libertad configurativa del legislador local y, además, su contenido es acorde a la Constitución Federal.

29. Dicho planteamiento debe desestimarse, toda vez que el análisis relativo a si las normas impugnadas son acordes al marco constitucional es una cuestión que deberá determinarse al resolverse el fondo del asunto. Lo anterior, en términos de la jurisprudencia P./J. 36/2004 de este Tribunal Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE

⁹ **"Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

¹⁰ **"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."



INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹¹

30. Por ello y toda vez que este Tribunal Pleno no advierte de oficio la actualización de alguna otra causal de improcedencia, se procede a analizar el concepto de invalidez formulado.

SEXO.—Estudio de fondo.

31. Como se expuso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que las normas impugnadas vulneran el derecho humano de igualdad y no discriminación al prever como requisitos para algunos integrantes del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas el no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta y, en otro caso, el de no haber sido condenado por delito intencional.

32. Para analizar el motivo de impugnación planteado, el estudio se dividirá de la siguiente manera:

A. Parámetro de regularidad constitucional.

B. Análisis de los artículos 20, fracción V y 21, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

B.1. Análisis de la porción normativa: "no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión".

B.2. Análisis de la porción normativa: "pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta."

¹¹ Registro digital: 181395. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta, Tomo XIX, junio de 2004; Pág. 865.



C. Análisis del artículo 32, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

A. Parámetro de regularidad constitucional

33. No es la primera vez que este Tribunal Pleno analiza normas que en los requisitos para acceder a algún empleo o cargo público introducen cuestiones relacionadas con el pasado penal de una persona. Por esta razón, deben reiterarse las premisas esenciales de las que se ha partido en dichos asuntos y, también, en caso de ser necesario, se añadirán algunas otras consideraciones atendiendo a los cargos que las normas impugnadas tienen por objeto regular.

34. Al respecto, el Tribunal Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,¹² 83/2019¹³ y 50/2019,¹⁴ entre otras, sostuvo que la igualdad reconocida en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es un derecho humano expresado a través de un principio adjetivo, el cual consiste en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación similar que sea jurídicamente relevante.

35. Así, se ha considerado que el derecho humano de igualdad y la prohibición de discriminación obligan a toda clase de autoridades en el ámbito de sus competencias, pues su observancia debe ser un criterio básico para la producción normativa, para su interpretación y para su aplicación.

¹² Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 64, en su porción normativa: "*no tener antecedentes penales*" de la Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre, del Estado de Veracruz.

¹³ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de quince de octubre de dos mil veinte, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 28, fracción X, en su porción normativa: "no haber sido condenado por delito doloso" de la Ley del Notariado para el Estado de Quintana Roo.

¹⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte, en la que, por unanimidad de diez votos, se declaró la invalidez del artículo 80 Ter, en su porción normativa: "sin antecedentes penales" de la Ley de Desarrollo Social del Estado de Hidalgo.



36. No obstante, también se ha precisado que, si bien el sentido de la igualdad es colocar a las personas en condiciones de poder acceder a los demás derechos constitucionalmente reconocidos, lo cual implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo siempre, en cualquier momento y circunstancia, y en condiciones absolutas, sino que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio o privarse de un beneficio, en forma injustificada. Por tanto, tal principio exige tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de manera que habrá ocasiones en que hacer distinciones estará vedado, y habrá otras en las que no sólo estará permitido sino constitucionalmente exigido.¹⁵

37. Por otra parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en su jurisprudencia 1a./J. 125/2017 (10a.)¹⁶ que el derecho humano a la igualdad jurídica ha sido tradicionalmente interpretado y configurado en el ordenamiento jurídico mexicano a partir de dos principios: el de igualdad ante la ley y el de igualdad en la ley (los cuales se han identificado como, igualdad en sentido formal o de derecho).

38. El principio de igualdad ante la ley obliga a que las normas jurídicas sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en una misma situación y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

39. Mientras que el principio de igualdad en la ley opera frente a la autoridad materialmente legislativa y tiene como objetivo el control del contenido de la norma

¹⁵ Las mismas consideraciones se sostuvieron al resolver la acción de inconstitucionalidad 8/2014, resuelta por el Tribunal Pleno el once de agosto de dos mil quince por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

¹⁶ "DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. RECONOCIMIENTO DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO.". Registro digital: 2015679. [J]; 10a. Época; Primera Sala; S.J.F. y su Gaceta (sic); Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, página 121 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de diciembre de 2017 a las 10:13 horas».



jurídica a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

40. También se ha destacado que el derecho humano a la igualdad no sólo tiene una faceta o dimensión formal o de derecho, sino también una de carácter sustantivo o de hecho, la cual tiene por objeto 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.

41. En esa misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, recientemente, en el *Caso de los empleados de la fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*, sostuvo que el derecho a la igualdad tiene dos dimensiones: la primera es la formal, que establece la igualdad ante la ley, y la segunda es la material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados. Bajo esta línea, señaló que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, es decir, corregir las desigualdades existentes para promover la inclusión y participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos y, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material.¹⁷

42. Ahora bien, como fue resaltado por este Tribunal Pleno de manera reciente, por ejemplo, al resolver la acción de inconstitucionalidad 263/2020,¹⁸ no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, pues la distinción y la discriminación son jurídicamente diferentes, ya que mientras

¹⁷ Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de San Antônio de Jesus Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407, párr. 199.

¹⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 20, fracción III, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas para el Estado de Nayarit que establecía como requisito para ser titular de la comisión de búsqueda, "no haber sido condenado por la comisión de un delito doloso o inhabilitado como servidor público".



la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.

43. Adicionalmente, en dicho asunto se destacó que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.¹⁹

44. En los mismos términos, el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Federal dispone como un derecho de la ciudadanía el poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley.²⁰

45. Así, en el ámbito de su competencia, las Legislaturas Locales o el Congreso de la Unión gozan de una amplia configuración para definir en las leyes secundarias las calidades necesarias para que una persona pueda ser nombrada para cualquier empleo o comisión del servicio público; no obstante, se ha interpretado que, cuando se utiliza el término "*las calidades que establezca la ley*", se refiere a cuestiones que son inherentes a la persona y no así a aspectos extrínsecos a esta.²¹

46. Por tanto, será necesario que los requisitos estén directamente relacionados con el perfil idóneo para el desempeño de la respectiva función, lo que

¹⁹ **"23. Derechos políticos**

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"...

"c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por Juez competente, en proceso penal."

²⁰ **"Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"...

"VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley."

²¹ Acción de inconstitucionalidad 111/2019 fallada el 21 de julio de 2020 bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. En el apartado que interesa, el precedente sigue lo fallado en las acciones de inconstitucionalidad 28/2006 y 30/2006 falladas el 5 de octubre de 2006 bajo la ponencia del Ministro Juan Silva Meza.



exige criterios objetivos y razonables a fin de evitar la discriminación a personas que potencialmente tengan las calificaciones, capacidades o competencias (aptitudes, conocimientos, habilidades, valores, experiencias y destrezas) necesarias para desempeñar con eficiencia y eficacia el correspondiente empleo o comisión.

47. Ahora bien, en este asunto, las normas impugnadas tienen por objeto regular los requisitos que deben cumplir las personas que busquen acceder a ciertos cargos dentro del Tribunal Administrativo del Estado de Chiapas; el cual, a partir de la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado, publicada el dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve, se instituyó como parte integrante del Poder Judicial local, extinguiéndose el anterior Tribunal de Justicia Administrativa, cuya naturaleza era la de un órgano constitucional autónomo.

48. Consecuentemente, y sin emitir ningún pronunciamiento acerca de si la pertenencia del tribunal administrativo al Poder Judicial Local es acorde con la autonomía que en términos de la Constitución Federal deben tener los Tribunales de Justicia Administrativa de los Estados,²² pues sin duda excede del motivo de impugnación planteado, y tomando en cuenta que uno de los cargos regulados es el de Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas del tribunal administrativo, **perteneciente al Poder Judicial del Estado de Chiapas**, es relevante tomar en cuenta el contenido del artículo 116, en su fracción III, el cual es del tenor literal siguiente:

"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.

²² **"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:

"...

"V. Las Constituciones y leyes de los Estados deberán instituir tribunales de justicia administrativa, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones."



"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."

49. De lo anterior debe decirse que, si bien le asiste razón al Poder Legislativo del Estado en cuanto señala que en términos del precepto anterior aquél cuenta con libertad de configuración para regular las condiciones de **ingreso** de las personas de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados, lo cierto es que dicha libertad no puede entenderse como absoluta, pues en su ejercicio no podrán dejar de observarse otros preceptos constitucionales; particularmente, el artículo 1o. de la Constitución Federal, que consagra el derecho humano a la igualdad y no discriminación.

50. Sobre ello, si bien la Comisión accionante solicita que las normas impugnadas sean analizadas a partir de un escrutinio estricto, pues estima que en ellas se excluye a las personas para acceder a los cargos regulados con base en una categoría sospechosa, como es la condición social, lo cierto es que, conforme a los precedentes de este Tribunal Pleno, tratándose de disposiciones como las que ahora ocupa nuestro estudio, se analizará la proporcionalidad de los requisitos previstos a partir de un escrutinio ordinario.



51. Ahora bien, antes de examinar las normas impugnadas, es necesario tener presente la naturaleza de los cargos que deben reunir los requisitos impugnados, para lo cual resulta imperativo tomar en cuenta alguna de las disposiciones previstas en la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

52. A fin de brindar un esquema general, debe decirse que en términos del artículo 5 de la ley impugnada el Tribunal Administrativo del Estado de Chiapas está integrado por la Sala de revisión, la Secretaría General de Acuerdos y del Pleno, los Juzgados Especializados en Responsabilidad Administrativa, los Juzgados de Jurisdicción Administrativa y las Unidades de Apoyo Administrativo y Transparencia, la Controlaría y el Área de Comunicación Social.

53. Por lo que hace a los **Jueces de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas**, son los encargados de resolver, en primera instancia, los conflictos que se susciten en el ámbito de sus competencias. Las atribuciones de dichos cargos se encuentran listadas en los artículos 12 y 13 de la ley impugnada, los cuales se transcriben a continuación:

"Artículo 12. Los juzgados de jurisdicción administrativa conocerán del juicio contencioso administrativo que se promueva contra resoluciones definitivas, actos administrativos o procedimientos que se indican a continuación:

"I. En contra de las dictadas por autoridades fiscales estatales y municipales, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

"II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código de la Hacienda Pública, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

"III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales y municipales.

"IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.



"V. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario estatal o al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Chiapas.

"VI. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la administración pública estatal y los Municipios.

"VII. Las que requieran el pago de garantías a favor del Estado o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales.

"VIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos del libro primero de la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas.

"IX. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

"X. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas, y del libro primero de la Ley de Procedimientos Administrativos para el Estado de Chiapas o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

"No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

"XI. Conocerán, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.



"XII. También conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

"XIII. Conocer y resolver los conflictos laborales que surjan entre el tribunal y sus trabajadores, en única instancia.

"XIV. Las demás establecidas en esta y otras leyes como competencia del tribunal que deban ser resueltas a través del juzgado de jurisdicción."

"Artículo 13. Los juzgados especializados en responsabilidad administrativa conocerán de:

"I. De las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y particulares vinculados con faltas graves promovidas por la Secretaría de la Honestidad y Función Pública del Estado de Chiapas y los Órganos Internos de Control de los entes públicos o por el Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado, para la imposición de sanciones en términos de lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas; así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la hacienda pública o al patrimonio de los entes públicos.

"Bajo ninguna circunstancia se entenderá que la atribución del tribunal para imponer sanciones a particulares por actos u omisiones vinculadas con faltas administrativas graves se contrapone o menoscaba la facultad que cualquier ente público posea para imponer sanciones a particulares en los términos de la legislación aplicable.

"II. A través del juicio contencioso administrativo, de las resoluciones dictadas por la Secretaría de la Honestidad y Función Pública o los Órganos Internos de Control al resolver los recursos administrativos de revocación interpuestos por los servidores públicos que resulten responsables por la comisión de faltas



administrativas no graves, en términos de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Chiapas.

"III. A través del juicio contencioso administrativo, de los juicios que promuevan los agentes del ministerio público, peritos y miembros de las instituciones policiales de los Municipios o del Estado, que sean separados de sus cargos cuando no cumplan con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o sean removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

"IV. Las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la legislación aplicable; así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dichos ordenamientos, además de los órganos constitucionales autónomos.

"V. Conocer, resolver e imponer sanciones a servidores públicos y particulares que incumplan gravemente en resoluciones del organismo garante en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

"VI. Conocer y resolver los conflictos laborales que surjan entre el tribunal y sus trabajadores, en única instancia.

"VII. Las demás establecidas en ésta y otras leyes como competencia del tribunal que deban ser resueltas a través del juzgado especializado."

54. En cuanto al personal jurisdiccional y administrativo de los juzgados, se encuentran los **proyectistas, secretarios de acuerdos, actuarios**, oficinistas y auxiliares administrativos. Toda vez que los primeros tres deben observar los requisitos impugnados, es necesario tener presente cuáles son, en esencia, sus funciones.²³

55. Los **proyectistas**, como su nombre lo indica, se encargan, en esencia, de elaborar los proyectos de resolución de los juicios que correspondan al

²³ En términos del artículo 14, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.



juzgado al cual están adscritos, así como desempeñar, en caso de requerirse, las funciones de secretarios de Acuerdos o de actuario.²⁴

56. Por su parte, a los **secretarios de Acuerdos** de los juzgados les corresponde recibir, por sí o por conducto de la oficialía de partes, los escritos y promociones que se les presenten; dar cuenta al Juez de lo recibido; autorizar los despachos, exhortos, autos, o cualquier resolución dictada por el Juez que se expidan de manera física; asentar las certificaciones en los expedientes; expedir las copias, dar fe y autorizar los actos de su superior; recoger, guardar e inventariar los expedientes y, entre otras, ejercer la vigilancia necesaria para preservar los expedientes y documentos, así como cuidar el orden y el cumplimiento en el trabajo del personal a su cargo.²⁵

57. Por su parte, a los **actuarios** les corresponde notificar las resoluciones recaídas en los expedientes que le sean turnados y, en general, practicar las diligencias que les encomienden.²⁶

58. Ahora bien, como se indicó, en la integración del tribunal se prevé a la Sala de revisión, la cual estará integrada por tres Magistrados y tiene como facultades, entre otras, conocer de los recursos de revisión o apelación interpuestos contra las resoluciones de los juzgados en los juicios contenciosos administrativos y del juzgado especializado, respectivamente.²⁷

59. Por su parte, la Sala de revisión tendrá como personal jurisdiccional y administrativo, entre otros, al **secretario general de Acuerdos y del Pleno**, a los **secretarios de Estudio y Cuenta** y a los **actuarios**.²⁸

²⁴ En términos del artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

²⁵ Las atribuciones de los secretarios de Acuerdos de los juzgados se encuentran previstas en el artículo 29 de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

²⁶ En términos del artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

²⁷ En términos de los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

²⁸ En términos del artículo 14, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.



60. El secretario general de Acuerdos y del Pleno tiene funciones similares a las previstas para los secretarios de Acuerdos del juzgado, pues le corresponde acordar las sesiones del Pleno, dar fe de los acuerdos y resoluciones; dar cuenta en las sesiones del Pleno; revisar los engroses de las resoluciones del Pleno; llevar el turno; organizar el archivo de la Sala de revisión; dar fe y expedir certificados de las constancias de los expedientes; guardar los expedientes o documentos que se requieran; recibir por sí o por conducto de la oficialía de partes, los escritos o promociones que se presenten; llevar los libros que se establezcan, entre otras.²⁹

61. Por su parte, a los **secretarios de Estudio y Cuenta** les corresponde elaborar los proyectos de resolución de los recursos previstos en las leyes que correspondan a la ponencia de su adscripción, así como las señaladas en otras leyes aplicables o en el reglamento interior del tribunal.³⁰

62. Por último, resta por analizar el cargo de **jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo**. En términos del artículo 32 de la ley impugnada, el tribunal contará con un jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo, quien tendrá la operatividad administrativa del tribunal; es decir, será el responsable directo de la aplicación de los recursos económicos pertenecientes al presupuesto del tribunal.

63. Por ese motivo, en sus atribuciones se encuentra la instrumentalización de normas y políticas administrativas para el manejo de los recursos del tribunal, la cual someterá a consideración del Pleno; formular el anteproyecto de presupuestos del tribunal; concentrar los ingresos que perciba el tribunal; llevar el control de los bienes; efectuar los pagos conforme a lo aprobado, entre otras.³¹

64. Una vez establecido el parámetro de regularidad constitucional bajo el cual se analizará este asunto, así como el marco legal que rige a los cargos

²⁹ En términos del artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

³⁰ En términos del artículo 26 de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

³¹ En términos del artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.



previstos en las normas impugnadas, se procede al examen de su constitucionalidad.

B. Análisis de los artículos 20, fracción V y 21, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas

65. Las normas que a continuación se analizarán son del contenido literal siguiente:

"Artículo 20. Para ser Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas se requiere:

"...

"V. Gozar de buena reputación y **no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta.**"
(énfasis añadido en las porciones normativas impugnadas)

"Artículo 21. Para ser secretario general de Acuerdos y del Pleno, se requiere:

"...

"V. Gozar de buena reputación y **no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta.**"
(énfasis añadido en las porciones normativas impugnadas)

66. Como se expuso anteriormente, los requisitos previstos en los artículos 20, fracción V y 21, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, resultan aplicables no sólo a las personas que busquen ser Juez de jurisdicción administrativa, Juez especializado en responsabilidades administrativas o secretario general de Acuerdos y del Pleno,



sino también a quienes busquen aspirar al cargo de secretario de Estudio y Cuenta de la Sala de revisión, secretario de acuerdos, proyectista y actuario, por así preverse en la legislación en análisis.

67. Ahora bien, las fracciones impugnadas prevén, en realidad, dos requisitos distintos. En primer lugar, no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión y, en segundo lugar, si la condena se trató de un delito *que lesione su buena fama*, la norma señala que la persona se considerará inhabilitada para ejercer el cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta.

68. Este Tribunal Pleno considera que entre esos requisitos existen diferencias que justifican que su análisis se haga por separado.

B.1. Análisis de la porción normativa: "no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión"

69. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el requisito relativo a *no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión* resulta sobre inclusivo, ya que no se toma en cuenta ni la gravedad de la conducta o si fue realizado de manera dolosa o culposamente, por lo que lo estima contrario al derecho humano de igualdad y no discriminación.

70. Atendiendo al parámetro de regularidad expuesto y al criterio que ha sido reiterado por este Tribunal Pleno, el concepto de invalidez formulado por la accionante resulta en esencia **fundado**.

71. Ciertamente, a la luz del parámetro que se ha reiterado en este asunto, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 107/2016 y 50/2019, se declaró la invalidez de las porciones normativas: "*no contar con antecedentes penales*" y "*sin antecedentes penales*", respectivamente, como requisito para aquellas personas que puedan ser potenciales ocupantes de los cargos públicos de jefes de manzana o comisarios municipales en los Municipios del Estado de Veracruz o integrantes de un comité de contraloría social en el Estado de Hidalgo.



72. En dichos precedentes, este Tribunal Pleno determinó que los legisladores locales hicieron una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar. Ello porque exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y ello haya dado lugar a sujetarlo a un proceso penal y/o en su caso, a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso al empleo, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

73. Por similares razones, en la acción de inconstitucionalidad 117/2020³² se declaró la invalidez del requisito consistente en "*no haber recibido condena por delitos dolosos*" para ejercer profesiones de trabajo social y psicología o carreras afines de las instituciones públicas y privadas que realicen estudios socioeconómicos, psicológicos e informes psicosociales en materia de adopción, previsto en la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua.

74. Ahora bien, en el análisis de las porciones normativas impugnadas se presentan al menos dos problemas. El primero de ellos es, qué debe entenderse por *no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión*. El segundo, como lo señala la accionante, es que este requisito resulta sobreinclusivo y discriminatorio.

75. Respecto al primer problema, este tribunal advierte que de las normas impugnadas no se desprende con claridad si el impedimento se actualiza hasta que exista una sentencia definitiva, es decir, que no esté pendiente de resolución algún medio de impugnación. Ello es relevante, pues de lo contrario, se trastocaría el principio de presunción de inocencia como regla de tratamiento.³³

³² Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno, en la que, por unanimidad de votos, se declaró la invalidez del artículo 9, fracción V, de la Ley de Adopciones del Estado de Chihuahua.

³³ Similares consideraciones fueron sustentadas al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2021.



76. Sin embargo, dicho problema puede ser superado, como se ha hecho en otros asuntos, a través de una interpretación conforme, a partir de la cual puede concluirse que el impedimento se actualizará únicamente cuando se trate de una condena definitiva y la persona se encuentra cumpliendo la sanción impuesta.³⁴

77. Por el contrario, por cuanto hace al segundo problema relativo a la violación al derecho a la igualdad y no discriminación, no se supera un análisis de proporcionalidad ordinario de constitucionalidad.

78. Para realizar el análisis de las porciones normativas impugnadas, es necesario determinar, en primer lugar, si existe una distinción, ya sea explícita o implícita, entre dos grupos similares con relación en algún beneficio.

79. Este Tribunal Pleno considera que las porciones normativas sí hacen una distinción entre las personas que han sido condenadas por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión y aquellas personas que no han sido sancionadas de ese modo, con relación en la posibilidad de ocupar distintos cargos dentro del Tribunal Administrativo del Estado de Chiapas.

80. Asimismo, como ya se dijo, las porciones normativas impugnadas deben ser analizadas bajo un escrutinio ordinario, ya que el hecho de que se solicite ese requisito no constituye una categoría sospechosa; de tal suerte que, una vez que se ha determinado el grado del escrutinio, es necesario identificar los fines que se persiguen con la medida impugnada para estar en posibilidad de determinar si ésta resulta constitucionalmente válida y, en caso de que lo fuera, su instrumentalidad.

81. Finalidad constitucionalmente válida. Contrario a lo que sostiene la Comisión accionante, este Tribunal Pleno considera que la finalidad buscada por el legislador sí es constitucionalmente válida.

³⁴ En la acción de inconstitucionalidad 140/2020, este Tribunal Pleno estimó que los artículos 181, fracción V, 184, fracción IV y 186, fracción VII, de la Ley Electoral Local son constitucionales, siempre y cuando se interpreten de conformidad con la Constitución en el sentido de que el impedimento relativo a estar condenada o condenado por delito de violencia política contra las mujeres en razón de género, se refiere a una condena definitiva (al no estar sujeta a ningún medio de impugnación o juicio de revisión constitucional) y solamente durante el tiempo en que se compurga la pena aplicada.



82. Ciertamente, es necesario partir, como se hizo en la acción de inconstitucionalidad 50/2021, de que los derechos humanos, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos.³⁵

83. Para poder identificar esa finalidad perseguida por el legislador, puede atenderse a los documentos que informan el proceso Legislativo de la disposición analizada, o bien, a la interpretación de las propias normas combatidas.³⁶

84. En este caso, se estima que las normas impugnadas tienen un fin constitucionalmente válido al pretender establecer determinadas calidades para el acceso a cargos que son ejercidos en el ámbito de la administración de justicia y, por tanto, íntimamente relacionados con el derecho de acceso a la justicia, ya que buscan asegurar que accedan a los puestos sólo las personas que no han sido condenadas por un delito, pues se piensa que de ese modo se prueba la rectitud, probidad, honorabilidad de la persona, y que todas esas características son necesarias para el ejercicio de las funciones que cada uno de los cargos regulados tienen encomendadas dentro del tribunal administrativo.

85. Lo anterior incluso es manifestado por el Poder Legislativo en el informe rendido en el presente asunto, ya que considera que los requisitos impugnados *"... tienden a buscar cualidades o condiciones que aseguren cierta experiencia, probidad, conocimiento del medio, del lugar, de las necesidades, así como arraigo e identificación con la gente; dicho de otro modo, medidas o condiciones que, no siendo irrazonables ni desproporcionadas, son necesarias para asegurar o proteger bienes jurídicos superiores o preponderantes, en el marco de la organización, funcionamiento y protección del sistema democrático."*³⁷

86. Instrumentalidad de la medida. No obstante que la finalidad, en sí misma, es constitucionalmente válida, lo cierto es que el requisito de no haber

³⁵ Amparo en revisión 548/2018, Primera Sala, resuelto en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho por mayoría de cuatro votos.

³⁶ Ídem.

³⁷ Informe del Poder Legislativo del Estado de Chiapas, página 12.



sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión no tiene relación directa, clara e indefectible para el necesario cumplimiento del fin detectado, consistente en crear un filtro estricto de acceso a los cargos dentro del tribunal administrativo.

87. En efecto, la formulación de las normas impugnadas resulta en extremo general, ya que comprenden a cualquier persona condenada por cualquier delito cuya pena sea mayor a un año de prisión, aun cuando no guarden relación con la función que se les va a encomendar.

88. Además, las normas impugnadas contienen hipótesis que:

- No permiten identificar si la sanción impuesta se encuentra en resolución firme.

- 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 sanción fue impuesta hace varios años o de forma reciente.

- No distingue entre personas sancionadas que ya cumplieron con la respectiva sanción y entre sanciones que están vigentes o siguen surtiendo sus efectos.

- No distingue entre delitos cuyo bien jurídico tutelado pueda impactar o esté relacionado con las funciones del cargo y delitos cuyo bien tutelado no tengan conexión con el cargo a desempeñar.

89. Entonces, las porciones normativas combatidas infringen el derecho de igualdad, porque si bien están dirigidas a todas aquellas personas que busquen aspirar a los cargos precisados dentro del tribunal administrativo, lo cierto es que establecen un requisito para el acceso a determinados puestos públicos que excluyen de manera genérica a cualquier persona que tuvo una condena por un delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión, lo que genera una falta de razonabilidad de la medida, ya que el gran número de po-



sibles supuestos comprendidos en las hipótesis normativas objeto de análisis impiden incluso valorar si tienen realmente una relación directa con las capacidades necesarias para el desempeño de los cargos públicos.

90. En ese orden de ideas, si se restringe el acceso a los cargos públicos determinados porque el aspirante fue condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión, sin duda puede presentarse una condición de desigualdad no justificada frente a otros potenciales candidatos, 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 las respectivas funciones.

91. Así, se estima que el requisito previsto en las porciones normativas impugnadas no es razonable, toda vez que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculado 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 le haya reprochado a partir de una sanción determinada, lo cual también resulta sobreinclusivo.

92. En efecto, la generalidad del requisito se traduce en una prohibición absoluta y sobreinclusiva en el caso concreto. Por ello, el pronunciamiento de esta ejecutoria se limita a este tipo de normas sobreinclusivas sin prejuzgar sobre otras que pudieran exigir el mismo requisito, pero especificando el tipo de delitos u otra sanción penal, por ejemplo.³⁸

93. De este modo, es importante precisar que lo expuesto no excluye la posibilidad de que, para determinados empleos públicos, incluidos los previstos en la ley impugnada, pueda resultar posible incluir una condición similar, pero que con respecto a determinados delitos, 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.

³⁸ Tal como se precisó en la acción de inconstitucionalidad 107/2016, resuelta por unanimidad en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.



94. Sin embargo, por las razones ya expresadas, se considera que como están construidas las porciones normativas combatidas se genera un escenario absoluto de prohibición que impide acceder en condiciones de plena igualdad a esos cargos públicos, a personas que en el pasado pudieron haber sido sancionadas 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.

95. Además, es importante destacar que el legislador local, buscando asegurar el correcto desempeño de los cargos dentro del tribunal administrativo, recurre a cuestiones morales o de buena fama como se hacía en siglos pasados, pues exigir el no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión no garantiza que la persona ejerza correctamente su función. En cambio, sí puede generar una situación estigmatizante, pues se presume que una persona que ha cometido un delito necesariamente seguirá delinquiriendo, lo cual es contrario al derecho penal de acto, que es protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

96. En efecto, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido³⁹ que la dignidad humana protegida por el artículo 1o. constitucional es la condición y base de todos los derechos humanos; además, al proteger la autonomía de la persona, rechaza cualquier modelo de Estado autoritario que permita proscribir ideologías o forzar modelos de excelencia humana a través del uso del poder punitivo, por lo que aun el derecho penal únicamente puede prohibir la comisión de conductas específicas (no la perso-

³⁹ En las tesis 1a./J. 21/2014 (10a.), de rubro: "DERECHO PENAL DE ACTO. RAZONES POR LAS CUALES LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DECANTA POR DICHO PARADIGMA (INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 1o., 14, TERCER PÁRRAFO, 18, SEGUNDO PÁRRAFO, Y 22, PRIMER PÁRRAFO)". Registro digital: 2005918. [J]; 10a. Época; Primera Sala; *Gaceta del S.J.F.*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, Pág. 354 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de marzo de 2014, a las 11:03 horas».

De la misma manera, en la tesis 1a./J. 19/2014 (10a.), de rubro: "DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS.". Registro digital: 2005883. [J]; 10a. Época; Primera Sala; *Gaceta del S.J.F.*, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, Pág. 374 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de marzo de 2014 a las horas 9:53 horas».



alidad); es el hecho de que la Constitución haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien es desadaptado, fundamenta la convicción de que nuestro sistema se decanta por un derecho penal sancionatorio de delitos, no de personalidades. Así, el abandono del término "delincuente" exhibe la intención del Constituyente Permanente de eliminar cualquier vestigio de un "*derecho penal de autor*", permisivo de la estigmatización de quien ha cometido un delito.

97. En consecuencia, el examen de las porciones normativas en análisis lleva a considerar que efectivamente infringen el derecho de igualdad, ya que contienen un supuesto que implica una distinción que, en estricto sentido, no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues exigir al aspirante que demuestre que en su pasado no ha incurrido en una conducta que el sistema de justicia le haya reprochado, y ello haya dado lugar a imponerle una pena, entraña que, para efectos del acceso a los cargos referidos, se introduzca una exigencia de orden moral, en el sentido de que la persona no debe haber incurrido antes en alguna conducta que la ley considerara jurídicamente reprochable para que pueda aspirar a la obtención del cargo, sin que ello tenga realmente una justificación objetiva en función del desempeño presente y futuro del puesto público.

98. A la luz de las consideraciones anteriores, se propuso declarar la invalidez de los artículos 20, fracción V y 21, fracción V, ambos en su porción normativa: "*y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión*" de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

99. No obstante, sometida a votación la propuesta, se obtuvo una mayoría de seis votos⁴⁰ a favor de declarar la invalidez del artículo 20, fracción V, en la

⁴⁰ Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldivar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, estuvieron a favor de declarar la invalidez del artículo 20, fracción V, en su porción normativa: "*y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión*", mientras que las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.



porción normativa referida, por lo que al no haber alcanzado la mayoría calificada, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de dicho artículo, 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 la materia.

100. En estas condiciones, se declara la invalidez únicamente del artículo 21, fracción V, en su porción normativa: "*y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión*" de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

B.2. Análisis de la porción normativa: "pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta"

101. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que, con motivo de las porciones normativas ahora analizadas, una persona no podrá desempeñarse en los cargos de Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas; secretario general de Acuerdos y del Pleno; secretario de Estudio y Cuenta de la Sala de revisión, así como secretario de Acuerdos, proyectista o actuario, si cometió algún delito que a juicio de la autoridad que califique el cumplimiento de los requisitos, lesionó su buena fama, incluso cuando se le haya impuesto la pena mínima o el ilícito fuere cometido de manera culposa.

102. Además, a su juicio, la expresión *buena fama* resulta amplia y ambigua, ya que invariablemente requerirá de una valoración subjetiva de la autoridad que determine en qué casos se actualiza el impedimento, vulnerando por ello, el derecho de seguridad jurídica de las personas que busquen aspirar a desempeñarse en cualquiera de los cargos regulados.

103. El concepto de invalidez formulado resulta, en esencia, **fundado**; sin embargo, se estima que la norma debe ser contrastada, también, a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación, pues excluye de la posibilidad de ejercer los cargos regulados, a las personas que hayan cometido delitos que,



sin importar la pena impuesta, hayan lesionado, a juicio de quien califique el impedimento, su buena fama.

104. A fin de estar en aptitud de analizar el planteamiento formulado por la accionante, resulta necesario tomar en cuenta algunos precedentes de este Tribunal Pleno, en los cuales, si bien se han analizado normas de contenido distinto a las ahora impugnadas, reflejan muchas de las consideraciones que se tomarán en cuenta para la resolución de este asunto.

105. En primer lugar, debe tomarse en cuenta que al resolver la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015,⁴¹ el Tribunal Pleno, por unanimidad de votos, declaró la invalidez de los artículos 173, apartados A, fracción IV, y B, fracción XIII, y párrafos segundo y tercero, y 278, párrafo primero, fracción II, inciso j), del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que establecían como requisito para los candidatos a ocupar cargos de elección popular, "**contar con buena fama pública**".

106. En ese asunto, y a la luz de los artículos 35, fracción II, de la Constitución Federal, 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, las normas fueron sometidas a un escrutinio estricto de proporcionalidad, toda vez que restringían el derecho a ser votado. En su análisis, se expusieron las siguientes consideraciones:

- Analíticamente, puede considerarse que el requisito de contar con buena fama pública constituye una finalidad válida e imperativa en una sociedad democrática y, además, en la Constitución Federal se hace referencia en varias ocasiones a la probidad, honorabilidad y honradez, como características deseables en quienes ejercen funciones públicas.

- Sin embargo, la medida dista mucho de estar estrechamente vinculada con esa finalidad imperiosa; en primer lugar, **porque el concepto de buena**

⁴¹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión pública de diez de noviembre de dos mil quince.



fama está construido a partir de elementos del todo ajenos a la calidad de las personas, la cual puede estar construida a partir de aspectos subjetivos que no necesariamente definen cualidades propias del candidato, sino a la opinión que de él tenga la comunidad, la cual puede estar basada en cuestiones ajenas a su honorabilidad.

- Además, la norma no provee los criterios para "acreditar" el requisito de buena fama, pero sí establece un procedimiento para atacarla mediante "declaraciones de personas de reconocida probidad ante notario público", con lo cual se entra en un terreno de grave indeterminación normativa al no establecerse ningún elemento objetivo para el acreditamiento del requisito.

- **No se establece ningún criterio objetivo con base en el cual la autoridad deba tomar la decisión sobre el registro, lo que deja en sus manos la posibilidad de negar la oportunidad de contender a cualquier ciudadano que a su juicio no goce de la reputación, estimación y prestigio, señalada por la ley.**

107. Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 107/2016, el Tribunal Pleno, por mayoría de ocho votos, declaró la invalidez del artículo 64, en la porción normativa: "**un modo honesto de vivir**" de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a la luz de las siguientes consideraciones:

- La condición relativa a tener un modo honesto de vivir constituye un requisito que, si bien está constitucionalizado como condición para ejercer los derechos derivados de la ciudadanía, su ponderación resulta sumamente subjetiva porque depende de lo que cada uno opine, practique o quiera entender, sobre cuáles son los componentes éticos en la vida personal, de modo tal que **dicha expresión, por su ambigüedad y dificultad en su uniforme apreciación, también se traduce en una forma de discriminación en el asunto que se analiza, ya que la designación de los jefes de manzana y comisarios municipales podría quedar subordinada a la plena voluntad del juicio valorativo y de orden discrecional de quienes los designan.**



108. No deja de advertirse que en esos precedentes las normas no preveían, como en este caso, que la "falta" o "lesión" de la buena fama derivara de la comisión de un delito; empero, sí reflejan conceptos como el utilizado en la propia norma, es decir, **la buena fama** u otros, como un modo honesto de vivir, son expresiones altamente subjetivas y que, en todo caso, dependerán de lo que cada uno crea correcto.

109. Ahora bien, a fin de respetar la metodología que hasta ahora ha sido utilizada por este Tribunal Pleno para analizar normas como las ahora impugnadas, y repetida en el presente asunto, debe determinarse, en primer lugar, si las porciones normativas establecen una distinción entre dos grupos similares con relación en algún beneficio.

110. Este Tribunal Pleno estima que las porciones normativas impugnadas sí hacen una distinción entre las personas que han sido condenadas por un delito que, a juicio de quien califique el impedimento, lesione su buena fama y aquellas que no han sido condenadas por un delito **o, incluso, que habiéndolo sido, no se estime que su comisión haya lesionado su buena fama**, con relación en la posibilidad de ocupar distintos cargos dentro del Tribunal Administrativo del Estado de Chiapas.

111. Finalidad constitucionalmente válida. Como se dijo, se estima que el establecimiento de determinadas calidades que permitan asegurar el buen desempeño y ejercicio de cargos públicos que, en este caso, están estrechamente vinculados con el derecho de acceso a la justicia, debe reconocerse como una finalidad constitucionalmente válida en una sociedad democrática.

112. Instrumentalidad de la medida. No obstante, se estima que la configuración de la medida no se encuentra vinculada con esa finalidad.

113. En este caso, lo que resulta relevante para la actualización del impedimento ahora analizado no sólo es que la persona haya sido condenada por la comisión de un delito, sino que su comisión haya lesionado su buena fama. Así, mientras que en las otras normas impugnadas lo determinante es el tipo de pena y si el delito fue realizado de manera intencional, lo cual, como se aclaró, no



resulta razonable; **en el presente asunto, lo que actualizará la hipótesis normativa es si a juicio de quien califique el cumplimiento de las restricciones, el delito por el cual fue condenado el aspirante, lesionó su buena fama, con independencia de la pena impuesta.**

114. Para pronunciarse sobre este aspecto, deben tomarse en cuenta las consideraciones que fueron retomadas de los precedentes recién mencionados, en el sentido de que la "buena fama" es sin duda un concepto altamente subjetivo y que depende, en realidad, de diversos factores que muy probablemente no respondan o se encuentren relacionadas con las calidades requeridas para el buen desempeño del cargo que se busca ejercer sino, más bien, con la opinión que del aspirante tenga la persona que calificará el impedimento, o incluso, en este caso, de la opinión que tenga esa persona acerca de la gravedad o repercusión social del delito cometido.

115. Por tales motivos, este Tribunal Pleno considera que el legislador local realizó una distinción que no está estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, **pues no sólo se señala expresamente que el impedimento se actualizará con independencia de la pena impuesta**, es decir, sin siquiera tomar en cuenta la gravedad del delito, si aquél fue cometido dolosa o culposamente o si tiene alguna relación con el cargo a desempeñar; sino que, para tener por actualizado el impedimento, basta con que la persona encargada de dicha determinación, considere que el delito por el cual fue condenado el aspirante, lesionó su buena fama, lo que, como se dijo, es un criterio carente de cualquier objetividad y que no necesariamente responde o atiende a las calidades que se requieren para ejercer el cargo.

116. No pasa inadvertido lo resuelto por este Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 67/2018, en la que, por mayoría de seis votos,⁴² se reconoció la validez de los artículos 47, fracción IV y 69, inciso c), fracción IV, del Có-

⁴² Resuelta en sesión de treinta de julio de dos mil veinte, por mayoría de 6 votos en ese punto, de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra.



digo Electoral del Estado; 119 Bis, párrafo tercero, fracción IV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales; 38, fracción IV, Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos; 106, párrafo cuarto, fracción IV, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso; todas del Estado de Michoacán de Ocampo, que establecen como requisito "**gozar de buena reputación**" para ser titular de la contraloría u órgano interno de control, respectivamente.

117. En ese asunto, se razonó, a partir de lo resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que la buena reputación es un derecho humano y que, por ello, no está sujeto a demostración y que, en todo caso, debe presumirse. Por ese motivo, se consideró que las normas impugnadas eran válidas, toda vez que los aspirantes a los cargos públicos de referencia no debían probar esa condición sino, en todo caso, la autoridad era la encargada de desvirtuar la presunción de buena reputación ya que **ese requisito se satisface con la sola manifestación de la persona de aspirar al cargo.**

118. Ciertamente, la "buena reputación" y la "buena fama" son conceptos bastante similares, pues ambos hacen referencia a la opinión que otros tienen de una persona. Sin embargo, se estima que las consideraciones que fueron sustentadas en dicho precedente no son aplicables al presente caso, pues mientras que en el primero de ellos se partió de la premisa de que el requisito de gozar buena de reputación se satisface con la simple manifestación de la persona de aspirar al cargo; en este caso, la "buena fama" se tendrá por desacreditada y, por tanto, no se podrá acceder a los cargos de referencia **si a juicio de la autoridad encargada de calificar dichos requisitos el delito cometido, en efecto, tuvo esa consecuencia.**

119. Si bien podría pensarse que es posible partir de la misma premisa, es decir, que toda persona goza de "buena fama", salvo prueba en contrario, lo cierto es que este Tribunal Pleno no puede admitir que la condena por la comisión de un delito sea un **motivo suficiente y determinante** para tener por lesionada, la buena fama de la persona, **pero sobre todo, que esa "lesión a su buena fama", sea el fundamento para restringir derechos humanos.**



120. En efecto, dado que la norma señala expresamente que el impedimento se actualizará **con independencia de la pena impuesta** y, por tanto, de la gravedad del delito cometido e, incluso, del vínculo que éste puede tener con las relaciones del cargo, puede advertirse que en realidad lo que denota la falta de "aptitudes" para ejercer el cargo, a juicio del legislador del Estado de Chiapas, es si al arbitrio de la autoridad correspondiente el delito tuvo como consecuencia **la lesión de la buena fama del aspirante** y no como tal la naturaleza o la gravedad de la conducta cometida.

121. En este punto es preciso recordar que, a partir de la reforma constitucional del dieciocho de junio de dos mil ocho, la Constitución Federal recogió la doctrina del derecho penal del acto; el cual, como su nombre lo indica, es un derecho penal sancionador de delitos y no de personalidades. Así, el hecho de que se haya eliminado la posibilidad de que el sistema penal opere bajo la premisa de que alguien que delinque es un desadaptado, e incluso, del abandono del término "delincuente" refleja la intención del Constituyente Permanente de eliminar cualquier vestigio del derecho penal del autor, el cual permitía la estigmatización de las personas que hubiesen cometido un delito.

122. Tomando ello como parámetro, debe reprocharse cualquier norma o práctica que refleje que una persona que ha cometido un delito es, en realidad, una persona desadaptada que no puede reinsertarse a la sociedad, una vez cumplida la pena, pues ello encuentra su fundamento en la doctrina del derecho penal del autor, abandonada por nuestro Constituyente Permanente con la reforma constitucional de dos mil ocho.

123. En este contexto, el efecto de las normas impugnadas es que la persona condenada sea acreedora de una doble sanción: por un lado, la condena misma y, por otro, la perpetuación por el reproche cometido a través de normas que, como las impugnadas, impiden que, **por las repercusiones sociales del delito**, las personas puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad.

124. Esto, pues como se dijo, lo determinante para tener o no por actualizado el requisito de referencia **no es ni siquiera la gravedad o naturaleza del delito; mucho menos la pena impuesta, sino el nivel o la magnitud de la re-**



percusión social que, a juicio de quien califique el impedimento, generó la comisión de la conducta delictiva.

125. De considerarse válidas las porciones normativas impugnadas, sin duda, sería como admitir que es constitucionalmente válido continuar el reproche social por la conducta cometida; y, más aún, que sea ese reproche el motivo determinante o el fundamento principal para restringir derechos humanos.

126. A la luz de las consideraciones anteriores se propuso declarar la invalidez de los artículos 20, fracción V, y 21, fracción V, ambos en su porción normativa: "*pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta.*", de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

127. No obstante, sometida a votación la propuesta, se obtuvo una mayoría de siete votos⁴³ a favor de declarar la invalidez del artículo 20, fracción V, en la porción normativa referida, por lo que, al no haber alcanzado la mayoría calificada, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto de dicho artículo, 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 la materia.

128. En estas condiciones, se declara la invalidez únicamente del artículo 21, fracción V, en su porción normativa: "*pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta.*", de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

⁴³ Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, estuvieron a favor de declarar la invalidez del artículo 20, fracción V, en su porción normativa: "*pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta*", mientras que las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra.



C. Análisis del artículo 32, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas

129. Por último, resta por analizar el artículo 32, párrafo segundo, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, el cual es del tenor literal siguiente:

"Artículo 32. El tribunal contará con un jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo, quien tiene la operatividad administrativa financiera del tribunal; por tanto, será el responsable directo de la aplicación de los recursos económicos pertenecientes al presupuesto del tribunal, mismos que con motivo de su encargo le sean encomendados.

"Para ser jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo, se requiere:

"...

"VI. No haber sido condenado por delito intencional."

130. Si bien en el análisis de dicha disposición rigen las mismas premisas bajo las cuales se declaró la invalidez de las porciones normativas previamente analizadas, se estima adecuado analizarla por separado, pues el requisito previsto es distinto.

131. En este caso, se presenta la misma problemática en torno a qué debe entenderse por *no haber sido condenado por delito intencional*. En primer lugar, porque no resulta claro si debe tratarse de una sentencia ejecutoria, es decir, que no admita recurso alguno y, en este caso, adicionalmente, porque en el Código Penal del Estado de Chiapas los delitos se clasifican a partir de la conducta dolosa o culposa y no si son cometidos de manera intencional o no.

132. No obstante, a partir de la misma interpretación conforme realizada en los apartados anteriores, es posible concluir que dicho impedimento se actualizará únicamente cuando se trate de una condena definitiva y la persona se encuentre cumpliendo la sanción impuesta; además, podría entenderse implíci-



tamente que la intencionalidad prevista se refiere exclusivamente a las conductas dolosas.

133. Por el contrario, como se concluyó en el apartado anterior, la norma no supera un análisis de proporcionalidad ordinario de constitucionalidad, pues si bien resulta constitucionalmente válido el establecimiento de calidades determinadas para acceder al cargo de jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo, lo cierto es que el no haber sido condenado por delito intencional no tiene una relación directa, clara e indefectible, con el perfil inherente de la función a desempeñar.

134. En efecto, la formulación de la norma resulta en extremo general, ya que comprende a cualquier persona condenada por un delito doloso, aun cuando no guarden relación con la función a desempeñar; además de que tampoco se acota la gravedad de la pena impuesta, con lo que se comprende incluso aquellos delitos a cuya comisión corresponda sanción alternativa que incluya una pena no privativa de la libertad.

135. Así, si bien el cargo de jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del tribunal realiza una función de orden público, pues es el responsable directo de la aplicación de los recursos económicos pertenecientes al presupuesto del tribunal, lo cierto es que para asegurar el correcto desempeño de su función no es constitucionalmente válido recurrir a cuestiones morales o prejuicios sociales, pues además de que ello no garantiza que la persona ejerza correctamente su función, tiende a una cuestión estigmatizante que quien comete un delito lo volverá a hacer; lo cual, como se dijo, resulta abiertamente contrario al derecho penal del acto, recogido por la Constitución Federal a partir de la reforma constitucional de dos mil ocho.

136. De esta manera, si el legislador introdujo una diferenciación entre los aspirantes que excluye de la posibilidad de acceder al cargo público referido a las personas que, pese a cumplir con el resto de los requisitos, puedan haber sido condenadas por delito doloso –diferencia que, como se indicó, no encuentra justificación objetiva– debe concluirse que la norma impugnada vulnera el derecho humano a la igualdad y no discriminación, previstos en el artículo 1o. de la Constitución Federal.



137. Por lo anterior, se debe declarar la invalidez del artículo 32, párrafo segundo, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

SÉPTIMO.—Efectos

138. Por lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno declara la invalidez del artículo 21, fracción V, en la porción normativa que indica: "*y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta*" así como del artículo 32, párrafo segundo, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

139. Dichas declaratorias de invalidez surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Chiapas, de conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.⁴⁴

140. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se desestima en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 20, fracción V, en su porción normativa: "y no haber sido

⁴⁴ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."



condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta", de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 262, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de agosto de dos mil veinte.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 21, fracción V, en su porción normativa: "y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta", y 32, párrafo segundo, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 262, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de agosto de dos mil veinte, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Chiapas, de conformidad con los considerandos sexto y séptimo de esta decisión.

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

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

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

Con relación en el punto resolutive primero:

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



respectivamente, a la competencia, a la precisión de la litis, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

Con relación en el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, fracción V, en su porción normativa: "y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión", de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 262, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de agosto de dos mil veinte. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández y el Ministro Laynez Potisek anunciaron sendos votos particulares.

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, fracción V, en su porción normativa: "pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta", de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 262, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de agosto de dos mil veinte. Las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Dados los resultados obtenidos, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez de los preceptos referidos, al



no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con relación en el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de la Ministra y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción V, en su porción normativa: "y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta", de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 262, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de agosto de dos mil veinte. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y el Ministro Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La Ministra Piña Hernández anunció un voto particular.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 32, párrafo segundo, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto No. 262, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de agosto de dos mil veinte. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.



Se aprobó por unanimidad de once votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Chiapas.

Con relación en el punto resolutive cuarto:

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

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

Esta sentencia se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 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 7 de marzo 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 259/2020.

En sesión de treinta de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 259/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, impugnando los requisitos legales para acceder a diversos cargos del Tribunal de Justicia Administrativa del Poder Judicial de Chiapas. Las normas analizadas fueron las siguientes:

"Artículo 20. Para ser Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas se requiere:

"...

"V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro



delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta. ..."

"Artículo 21. Para ser secretario general de Acuerdos y del Pleno, se requiere:

"...

"V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta.

"Estos requisitos también serán exigidos a los secretarios de Estudio y Cuenta de la Sala de revisión."

"Artículo 32. El tribunal contará con un jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo, quien tiene la operatividad administrativa financiera del tribunal; por tanto, será el responsable directo de la aplicación de los recursos económicos pertenecientes al presupuesto del tribunal, mismos que con motivo de su encargo le sean encomendados.

"Para ser jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo, se requiere:

"...

"VI. No haber sido condenado por delito intencional."

El estudio de fondo, atendiendo a los conceptos de invalidez formulados por la Comisión accionante, se dividió en los siguientes temas:

A. Parámetro de regularidad constitucional.

B. Análisis de los artículos 20, fracción V y 21, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

B.1. Análisis de la porción normativa "no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión".

B.2. Análisis de la porción normativa "pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta."

C. Análisis del artículo 32, fracción VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.



Como lo manifesté en la sesión respectiva, **voté en contra de los temas B.1 y B.2 citados, por lo cual formulo el presente voto particular**, al tenor de las razones siguientes:

B.1. Análisis de la porción normativa "no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión", contenida en los artículos 20, fracción V y 21, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

Respecto de este supuesto normativo, en la sesión donde se resolvió el asunto que motiva este voto, se obtuvo una mayoría de 6 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto de la invalidez del **artículo 20, fracción V**, en la porción normativa referida, por lo que se **desestimó** el planteamiento al no alcanzar la mayoría calificada; y, por otra parte, se declaró la **invalidez** únicamente del **artículo 21, fracción V**, en la porción normativa indicada, al haber obtenido una mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, por consideraciones distintas.

La propuesta original de invalidez derivó, en esencia, por resultar tal exigencia en una **prohibición genérica sobreinclusiva, violatoria de los derechos de igualdad y no discriminación** que garantiza el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al impedir el acceso a los cargos respectivos sin distinción del delito, su gravedad, las circunstancias de su comisión y su límite temporal, sin encontrar justificación a la luz de las funciones que serán ejercidas, ello con base en un escrutinio ordinario de proporcionalidad, donde se observó que la porción normativa impugnada hace una distinción injustificada entre personas que han sido condenadas por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión y aquellas que no han sido sancionadas de ese modo para poder acceder a diversos cargos del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

No comparto estas razones.

En primer término, observo que los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial de Chiapas regulan los requisitos para ocupar **dos puestos relacionados directamente con la función jurisdiccional**, en concreto, Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas y secretario general de Acuerdos y del Pleno.



Asimismo, advierto que el requisito relativo a "**no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión**" **es coincidente con el requisito exigido** por el artículo 95, fracción IV,¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **para acceder al cargo de Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Por otra parte, también observo que en términos del artículo 116, fracción III, párrafo tercero,² de la propia Constitución Federal, **tal requisito se hace extensivo para todos los Magistrados locales,** al disponer ese precepto que: "***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.***"

Ahora bien, es de mencionarse que este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 106/2019**,³ en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno, reconoció la validez de la fracción IV de los artículos 21 y 24 de la **Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas**, en la porción normativa relativa a "***no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria***", como

¹ **Artículo 95.** Para ser electo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se necesita.

"...

IV. Gozar de buena reputación y **no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión**; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena."

² **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

"Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

"...

"III. ...

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."

³ Se aprobó por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat en contra de las consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema 6.2, consistente en reconocer la validez de los artículos 21, fracción IV, en su porción normativa "***no haber sido condenado por la comisión de delito doloso***



requisito para ocupar el cargo de vicefiscal y fiscal especializado. En dicho asunto, se observó:

"... el Constituyente Permanente determinó que para ser fiscal general de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación, contar con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso. Incluso agregó que la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República debe conjugarse con un elemento primordial consistente en asegurar que su titular cumpla con la capacidad, honestidad y honradez que se requieren para desempeñar tan alto encargo.

"Ahora bien, debe precisarse que si bien el artículo 102 de la Constitución General prevé como requisito fundamental para toda aquella persona que aspire al cargo de titular de la Fiscalía General de la República 'no haber sido condenado por delito doloso', lo cierto es que de conformidad con el artículo 40 en relación con el diverso 124, ambos dispositivos de la Constitución General, los Estados son libres y autónomos en todo lo que concierne a su régimen interior, habida cuenta que aquellas facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales se entenderán reservadas a los Estados; de lo anterior también se desprende que las Legislaturas Locales tienen libertad configurativa para establecer los requisitos que estimen necesarios y sin que ello signifique que no sea válido que las Legislaturas Locales estén en posibilidad de replicar lo establecido en la Constitución General.

"Bajo esta perspectiva y en ejercicio de ese ámbito de configuración legislativa, resulta correcto que el legislador local haya impuesto el requisito consistente en 'no haber sido condenado por delito doloso' para ocupar los cargos de

mediante sentencia que haya causado ejecutoria", y 24, fracción IV, en su porción normativa "no haber sido condenado por la comisión de delito doloso mediante sentencia que haya causado ejecutoria", de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas, expedida mediante el Decreto LXIII-810, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinte de agosto de dos mil diecinueve. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministras Piña Hernández y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes. Los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



vicefiscal y fiscal especializado, máxime que con ello se atiende a una finalidad constitucionalmente legítima.

"En efecto, existe un interés social relevante, en la medida en que el requisito presupone que todas aquellas personas que aspiran a ocupar los cargos de mérito, son precisamente las encargadas de investigar y perseguir aquellos hechos constitutivos de delitos; contribuyen directamente a la procuración de justicia eficaz y apegada a derecho; combaten la inseguridad y la disminución; previenen e inhiben la consecución de delitos; fortalecen el Estado de derecho en la entidad federativa; erradican la impunidad; promueven, protegen, respetan y garantizan los derechos de la sociedad en general; de ahí que a partir de estas actividades resulte válido que el legislador local les exija como requisito a aquellas personas que aspiran al cargo de vicefiscal o fiscal especializado, que ellos mismos no hayan cometido un 'delito intencional o doloso', pues se trata de personas que serán los titulares de la 'institución' que justamente tiene como función preponderante la persecución de conductas delictivas.

"En otras palabras, resulta plausible estimar que el legislador local atendió a una preocupación social en aras de recuperar y alentar la confianza de los habitantes en la Fiscalía General del Estado de Tamaulipas, al imponer dicha exigencia en cuanto al perfil de aquellas personas que ocupen ese tipo de cargos públicos, partiendo de la base de que una persona que ha sido declarada culpable mediante sentencia firme por la comisión de algún 'delito de carácter doloso', difícilmente generaría confianza a la comunidad, por lo que la exigencia prevista en los artículos impugnados resulta una medida legislativa de carácter razonable en atención a que los fines que persigue la procuración de justicia, debe ceñirse y coinciden con los principios que el propio Constituyente Permanente estimó relevantes y aplicables para el fiscal general de la República, particularmente los atinentes a la legalidad, honradez, certeza, objetividad, profesionalismo, independencia, imparcialidad, equidad y eficiencia en su actuación."⁴

De lo anterior, se desprende que este Máximo Tribunal ha reconocido:

- Que el artículo 102⁵ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé como requisito fundamental para toda aquella persona que aspire al

⁴ Fojas 32 a 34 de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 106/2019.

⁵ "**Artículo 102.** A. El ministerio público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.—



cargo de titular de la Fiscalía General de la República, "***no haber sido condenado por delito doloso.***"

- Que de conformidad con el artículo 40,⁶ en relación con el diverso 124,⁷ ambos de la Constitución Federal, las Legislaturas de los Estados tienen libertad configurativa para establecer los requisitos que estimen necesarios, **sin que ello signifique que no sea válido que las Legislaturas Locales estén en posibilidad de replicar lo establecido en ese Magno Ordenamiento.**
- Que, en ejercicio de ese ámbito de configuración legislativa, es correcto que el legislador local imponga el requisito de "***no haber sido condenado por delito doloso***" para ocupar los cargos de vicesfiscal y fiscal especializado, máxime que con **ello se atiende a una finalidad constitucionalmente legítima**, dirigida a atender la preocupación social en aras de recuperar y alentar la confianza de los habitantes.

En vista de lo anterior, para mí, el requisito de "***no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión***", contenida en la fracción V de cada uno de los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial de Chiapas, para ocupar los cargos de Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas y secretario general de Acuerdos y del Pleno, **se trata de una exigencia razonable porque va dirigida a cargos clave relacionados con la administración de justicia, y busca tutelar un interés social relevante, precisamente, la confianza de los respectivos justiciables.**

En esa línea de pensamiento, desde mi punto de vista, **sí es válido adoptar el citado requisito en la administración de justicia a nivel local**, pues esa exigencia se ha establecido en beneficio de la sociedad que demanda funcionarios

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.**"

⁶ "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.**"

⁷ "Artículo 124. **Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.**"



judiciales con una trayectoria profesional y personal intachable, esto es, con una capacidad profesional y administrativa, así como honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades, cumpliendo los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia que rigen toda función judicial.

Por tanto, considero que, en el caso, el legislador chiapaneco **cumplió una finalidad constitucional legítima** por el hecho de haber establecido el requisito de ***"no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión"***, para ocupar **cargos relacionados con la administración de justicia local**, como son los de Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas y secretario general de Acuerdos y del Pleno, e incluso para ser secretario de Estudio y Cuenta de la Sala de revisión, así como secretario de Acuerdos, proyectista y actuario, siendo que tal exigencia es coincidente a la establecida en el artículo 95, fracción IV, de la Constitución Federal para acceder al cargo de Ministra o Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cual, además es razonable, atendiendo precisamente, a las funciones que desempeñarán, de donde resulta la validez de la porción normativa citada, contenida en los **artículos 20, fracción V, y 21, fracción V**, ambos de la **Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas**.

B.2. Análisis de la porción normativa *"pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta"*, contenida en los artículos 20, fracción V y 21, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

En torno a este supuesto normativo, en la sesión donde se resolvió el asunto que motiva este voto, se obtuvo una mayoría de 7 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto de la invalidez del **artículo 20, fracción V**, en la porción normativa referida, por lo que se **desestimó** el planteamiento al no alcanzar la mayoría calificada; y, por otra parte, se declaró la **invalidez** únicamente del **artículo 21, fracción V**, en la porción normativa indicada, al haber obtenido una mayoría de 8 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas.



La propuesta original de invalidez derivó de la violación al derecho de seguridad jurídica tutelado por el artículo 14 de la Constitución Federal, pues se estimó que la calificativa de la lesión de la "buena fama" de una persona por la comisión de un delito, independientemente de la pena impuesta, dependerá exclusivamente de la opinión que tenga la persona que califique la buena fama del aspirante, la cual se verá construida de aspectos estrictamente subjetivos que no necesariamente se ven relacionadas con las cualidades o con las funciones propias del cargo a desempeñar.

Además, se consideró que la distinción no se encuentra estrechamente vinculada con la configuración de un perfil inherente al tipo de trabajo a desempeñar, pues no sólo señala expresamente que el impedimento se actualizará con independencia de la pena impuesta, es decir, ni siquiera se toma en cuenta la gravedad del delito, si aquél fue realizado de manera dolosa o culposa; pero, sobre todo, si tiene alguna relación con el cargo a desempeñar, sino que, para tener por actualizado el impedimento, basta con que la persona encargada de dicha determinación considere que el delito por el cual fue condenado el aspirante lesionó su buena fama.

El fallo retomó lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, así como la diversa 107/2016, para considerar que el concepto de "buena fama" es altamente subjetivo y depende de diversos factores que muy probablemente no se encuentran relacionados con las calidades requeridas para el desempeño del cargo que se busca ejercer, sino con las opiniones que del aspirante tenga la persona que califique el impedimento o, incluso en este caso, de la opinión acerca de la gravedad o repercusión del delito.

No comparto estas consideraciones.

El Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018**,⁸ en sesión de treinta de julio de dos mil veinte, reconoció la validez del artículo 69, inciso c), fracción IV, en su porción normativa: "**Gozar**

⁸ Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández por consideraciones diferentes, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando octavo, relativo al requisito de buena reputación para ser titular del órgano interno de control, consistente en reconocer la validez del artículo 69, inciso c), fracción IV, en su porción normativa "Gozar de buena reputación", del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, adicionado mediante el Decreto Legislativo Número



de buena reputación", del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, bajo las consideraciones siguientes:

"La Primera Sala⁹ ha determinado que la buena reputación es un derecho fundamental, inmerso y expresión de otro derecho humano como es el honor, y que, entraña la facultad de la persona de pedir que se le trate con respeto, decoro y consideración, a fin de que nadie condicione negativamente la opinión que los demás se han de formar de ella; consecuentemente, asiste a todas las personas por igual, en lo que no cabe discusión.

"Asimismo, la Primera Sala –en un asunto relativo a daño moral entre particulares– estableció que no es acorde con el contenido y alcance de ese derecho exigir que se demuestre la exigencia y magnitud de una previa buena reputación, pues ello implicaría negar, a la buena reputación, la naturaleza de derecho fundamental y, por tanto, debe presumirse por igual, en todas las personas y en todos los casos, de manera que siempre se debe partir de la base de suponer la existencia de la previa buena reputación.

"Con independencia del contexto en el que la Primera Sala haya arribado a las conclusiones anteriores, este Alto Tribunal estima que, en lo esencial, son también aplicables al presente estudio, esto es, que la buena reputación es un derecho fundamental que no está sujeto a demostración y que, en todo caso, debe presumirse.

"En ese sentido, se reitera, la accionante parte de una premisa incorrecta, pues las porciones normativas en ningún momento imponen la carga de probar la buena reputación, para ser titular de un órgano interno de control, únicamente prevén que los aspirantes al cargo público deberán contar con buena reputación, derecho fundamental con el que cuenta toda persona, de manera que, no existe la obligación de probar tal condición.

"En todo caso, si la autoridad que evalúa al aspirante a un cargo público estima que éste no cuenta con buena reputación, le corresponderá desvirtuar la

611, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintitrés de julio de dos mil dieciocho. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek votaron en contra. La Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente y aclaratorio.

⁹ Amparo directo en revisión 3802/2018.



presunción de buena reputación, pero en ningún momento es exigible para el particular que acredite tal condición al tratarse de un derecho fundamental.

"El requisito cuestionado se satisface con la sola manifestación de la persona de aspirar al cargo, en virtud de que la buena reputación se presume, en todo caso. De ahí que el concepto de invalidez resulte infundado." ¹⁰

Atento a estos razonamientos, para mí, y tal como lo que sostiene el proyecto en su párrafo 118, la "**buena fama**", es un concepto similar a la "**buena reputación**", de manera que **resultan sustancialmente aplicables las consideraciones establecidas por el Tribunal Pleno en el precedente destacado**, en el sentido de que, no es acorde con el contenido y alcance del derecho fundamental al honor el exigir que se demuestre la magnitud de una previa "buena reputación", o bien, de una "buena fama", pues ello implicaría negar la naturaleza de ese derecho fundamental y, por tanto, **debe presumirse por igual, en todas las personas y en todos los casos**, de manera que siempre se debe partir de la base de suponer la existencia de la previa buena reputación.

De ahí, es que derivó la **validez** de la porción normativa: "**pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta.**"; contenida en la fracción V de cada uno de los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial de Chiapas, teniendo en cuenta que, tal exigencia, **la buena reputación o la buena fama, es un derecho fundamental que no está sujeto a demostración y que, en todo caso, debe presumirse**, de donde resulta que el hecho de que el legislador local lo exija para ocupar los cargos relativos es razonable, pues en todo caso deberá desvirtuarse la presunción de buena reputación que opera en favor de la persona.

Ello es así, sobre todo porque, en el caso del cual deriva este voto, **se trata de cargos relacionados con la función jurisdiccional** y ello **es una condicionante que inclusive se exige a las personas que aspiren a ser Ministras o Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, en términos de la fracción IV del artículo 95 de la Constitución General, la cual, como se destacó, establece que se necesita: "**Gozar de buena reputación y no haber sido**

¹⁰ Fojas 99 a 100 de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 67/2018 y su acumulada 69/2018.



condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena."

Por las razones que anteceden, es que me manifesté en contra del proyecto y por la validez de los **artículos 20, fracción V y 21, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas**, en las porciones "***no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta***", las cuales fueron analizadas por este Alto Tribunal en el asunto que nos ocupa.

Nota: La parte conducente de las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 106/2019 y 67/2018 y acumulada 69/2018 citadas en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de octubre de 2021 a las 10:11 horas y 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libros 6, Tomo I, octubre de 2021, página 707, con número de registro digital: 30139, 7, Tomo I, noviembre de 2021, página 50, con número de registro digital: 30206, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 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 259/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el treinta de noviembre de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 259/2020, en la que se impugnaron diversos artículos de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

En este asunto el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 21, fracción V,¹ en la porción que establecía como requisito para ocupar el cargo de secretario

¹ **Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas**

"Artículo 21. Para ser secretario general de Acuerdos y del Pleno, se requiere:



general de Acuerdos y del Pleno el "*no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta.*"

Asimismo, se declaró la inconstitucionalidad del artículo 32, fracción VI,² la cual establecía como requisito para ser nombrado jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo del Tribunal, *no haber sido condenado por delito intencional.*

Para sustentar su determinación, la mayoría señaló que tales requisitos vulneraban el derecho de igualdad y no discriminación previstos en el artículo 1o. de la Constitución General, pues excluían genéricamente a cualquier persona condenada por la comisión de un delito, aun cuando ello no guardara relación alguna con las funciones a desempeñar.

Formulo este voto concurrente, toda vez que, si bien coincidido en que tales requisitos violan el derecho de igualdad y no discriminación, respetuosamente no comparto la metodología utilizada para llegar a esta conclusión. Como he sostenido en diversos precedentes, este tipo de disposiciones comportan una distinción basada en una *categoría sospechosa*, por lo que deben ser sometidas a un escrutinio estricto y no a un escrutinio ordinario, como sostuvo la mayoría.³

Dicho lo anterior, dividiré mi voto en dos apartados. En el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que en el segundo me ocuparé de exponer las razones por las que me aparto de algunas de las consideraciones que la sustentan.

"...

"V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta."

² "Artículo 32. ...

"Para ser jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo, se requiere:

"...

"VI. No haber sido condenado por delito intencional."

³ Así lo sostuve en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016, 157/2017, 85/2018, 86/2018, 50/2019, 83/2019, 108/2020, 117/2020, 118/2020 y 50/2021.



I. Posición mayoritaria del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

La mayoría sostuvo que los artículos 20, fracción V,⁴ 21, fracción V,⁵ y 32, fracción VI,⁶ de la Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas debían ser analizados *bajo un escrutinio ordinario de proporcionalidad*. Lo anterior, ya que contrario a lo argumentado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y conforme a los precedentes del Pleno, este tipo de requisitos no inciden *una categoría sospechosa*.

Con base en lo anterior, la mayoría sostuvo que los artículos 21, fracción V, en su porción "y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta", y 32, fracción VI, son inconstitucionales por tratarse de requisitos sobreinclusivos y discriminatorios. Ello, pues si bien persiguen un *fin constitucionalmente válido*, no superan la grada de *instrumentalidad de la medida*, al no tener una relación directa, clara e indefectible con el fin de crear un filtro estricto de acceso a los cargos dentro del tribunal administrativo.

Finalmente, en cuanto al artículo 20, fracción V, la acción fue desestimada, al no haberse alcanzado la mayoría calificada para declarar su invalidez.

⁴ Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas

"Artículo 20. Para ser Juez de jurisdicción administrativa o especializado en responsabilidades administrativas se requiere:

"...

"V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta."

⁵ Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas

"Artículo 21. Para ser secretario general de Acuerdos y del Pleno, se requiere:

"...

"V. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta."

⁶ Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas

"Artículo 32. ...

"Para ser jefe de la Unidad de Apoyo Administrativo, se requiere:

"...

"VI. No haber sido condenado por delito intencional."



Razones del disenso.

Como adelanté, coincidí plenamente con la mayoría en que las normas son inconstitucionales por ser discriminatorias al excluir a personas con antecedentes penales para ocupar diversos cargos en el Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas. Sin embargo, no comparto la metodología del estudio, ya que desde mi punto de vista las porciones normativas controvertidas hacían una distinción que impactaba directamente en un grupo especialmente vulnerable: *las personas que han cumplido una pena y buscan reintegrarse a la sociedad*. Como consecuencia, las normas debieron analizarse conforme a un test de escrutinio estricto.

Como lo he sostenido en un amplio número de precedentes –por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 107/2016,⁷ 157/2017,⁸ 85/2018,⁹ 86/2018,¹⁰ 108/2020,¹¹ 117/2020¹² y 50/2021¹³– hacer distinciones con base en antecedentes penales incide en una categoría sospechosa. Ello es así, pues si bien el texto del artículo 1o. constitucional no contempla expresamente a las personas que han cumplido una pena como una categoría que justifique una presunción de inconstitucionalidad, la Constitución no dispone un catálogo cerrado, pues prevé que podrá considerarse sospechosa "*cualquier otra que atente contra la dignidad humana*".

Así, desde mi perspectiva, es incuestionable que las personas con antecedentes penales constituyen un grupo especialmente vulnerable a sufrir discriminación¹⁴ en la medida en la que enfrentan obstáculos diferenciados para participar en la vida política y social, únicamente por haber estado en reclusión.¹⁵ Estos obstáculos son el reflejo de un proceso de estigmatización que se origina en el castigo penal, pero perdura más allá de la cárcel.

⁷ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintitrés de julio de dos mil veinte.

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

¹⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de enero de dos mil veinte.

¹¹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecinueve de abril de dos mil veintiuno.

¹² Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de abril de dos mil veintiuno.

¹³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintiuno.

¹⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Los Derechos Humanos y las Prisiones: Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, Serie No. 11, 2004, pág. 168.

¹⁵ México evalúa, la cárcel en México: ¿para qué?, págs. 23-24.



En este sentido, las normas jurídicas que prohíben categóricamente a este grupo de personas acceder a un cargo público, corren un riesgo muy significativo de excluirlas de participar en la vida pública de la comunidad de manera injustificada, robusteciendo el estigma social que padecen, reduciendo su identidad a la de individuos que estuvieron privados de su libertad y marginando el resto de las virtudes y capacidades que poseen. Por ello, los antecedentes penales en este contexto deben considerarse una categoría sospechosa en términos del artículo 1o. de la Constitución General.

Partiendo de la base que esta Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, el juzgador debe realizar un *escrutinio estricto* de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad y no discriminación, me parece que la resolución debió apegarse a dicha metodología para evaluar las normas impugnadas. Es decir, la sentencia debió verificar: **i)** si la medida persigue un objetivo constitucionalmente importante; **ii)** si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con dicha finalidad; y, **iii)** si se trata de la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad descrita.¹⁶

Pues bien, aplicando dicha metodología al caso concreto, se advierte que las normas impugnadas son efectivamente contrarias al principio de igualdad y no discriminación, toda vez que si bien es cierto que las mismas perseguían *una finalidad constitucionalmente imperiosa* consistente en garantizar los mejores estándares personales y profesionales, así como la honradez y confiabilidad de quienes buscan acceder a cargos en el Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas;¹⁷ al no distinguir con suficiente precisión los casos en que la comisión de un delito efectivamente revele la falta de una idoneidad de una persona para ocupar los cargos públicos, las mismas no se encontraban *estrechamente vinculadas con dicha finalidad*, pues resultaban extremadamente abiertas y sobreinclusivas.

¹⁶ Al respecto véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.) de la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 109, «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del vieres 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas», de rubro: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO."

¹⁷ Ello se encuentra estrechamente relacionado con el derecho humano de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 constitucional, así como con observar las obligaciones contenidas en el artículo 116 de la Constitución General.



En efecto, al no hacer ninguna distinción, la norma resulta tan amplia que *excluye* a muchas personas que pudieron haber sido condenadas por algún delito "*intencional*" en cualquier momento de sus vidas, o por algún delito contra bienes jurídicos que no se relacionen con el cargo que buscan ocupar. Lo anterior, sin tomar en consideración que el hecho de que una persona haya sido condenada por un delito intencional en cualquier momento de su vida no permite concluir en definitiva el carácter de una persona o su idoneidad para ejercer el cargo en cuestión.

Por tanto, si las porciones normativas "*y no haber sido condenado por delito que amerite una pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de otro delito que lesione su buena fama, éste se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo, cualquiera que haya sido la pena impuesta*", y "*no haber sido condenado por delito intencional*", previstas como requisito para ocupar diversos cargos en el Tribunal Administrativo del Poder Judicial del Estado de Chiapas, son excesivamente amplias para lograr los objetivos constitucionalmente relevantes perseguidos por el legislador, debemos concluir que las mismas resultan discriminatorias y, consecuentemente, lo procedente es declarar su invalidez.

Lo anterior, sin que resulte necesario correr la última grada del test, dado que basta determinar que no cumple con alguna de las tres gradas para determinar la inconstitucionalidad de la medida.

Como he sostenido en mis votos precedentes, reconocer los antecedentes penales como una categoría sospechosa permite visibilizar la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas que han cumplido una pena y contrarrestar el estigma social que padecen. Utilizar un escrutinio especialmente intenso contribuye a reprochar la discriminación estructural que limita sus oportunidades, y reafirmar categóricamente que deben ser tratados con el pleno respeto que merece su dignidad humana.

Consecuentemente, estoy de acuerdo en que las porciones normativas impugnadas hayan sido declaradas inconstitucionales, pero por una metodología diversa a la atendida, pues debió aplicarse un test de escrutinio estricto, ya que se está en presencia de una categoría sospechosa, como es la de contar con antecedentes penales.

Este voto se publicó el viernes 4 de marzo de 2022 a las 10:07 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 marzo de 2022. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

